

В. Ф. Піхоцький

Система інформаційного забезпечення контролюючих органів як інструмент підвищення державного фінансового контролю в Україні

Проаналізовано основні проблеми застосування новітніх технологій у системі фінансового контролю, інформаційного забезпечення та взаємодії органів державного контролю. Для успішного державного фінансового контролю треба збирати та аналізувати величезні обсяги інформації. Запропоновано створення єдиної глобальної інформаційної системи контролюючих органів на загальнодержавному рівні для налагодження ефективної співпраці і комплексної оцінки економічної ситуації в державі. Наявне інформаційне забезпечення контрольних органів має низку недоліків, які має вирішити ефективна інформаційна взаємодія в межах єдиної інформаційної системи. Це дозволить проводити аналіз на різних рівнях – від всієї держави загалом до кожного конкретного суб'єкта. Інформація в розрізі окремих платників податків, розпорядників коштів, дасть можливість аналітичним шляхом виявити будь-які податкові правопорушення, проаналізувавши податкові та інші фінансові надходження і витрачання коштів, господарські зв'язки економічного суб'єкта. Створення єдиної інформаційної системи необхідне для управління бюджетними коштами задля контролю за їх цільовим витрачанням і надходженням і дозволить оптимізувати процеси взаємодії, співпраці і комплексної оцінки економічної ситуації на макрорівні.

Ключові слова: контроль, організація перевірок, об'єкти контролю, носії контрольної інформації, джерела інформації, державна інформаційна база.

У будь-якому суспільстві, державі необхідний контроль за витрачанням державних коштів, своєчасністю і акуратністю поповнення державної скарбниці. В умовах якісного перетворення української економіки, зміни структури форм власності, впровадження принципів децентралізації відбуваються значні зміни самої форми роботи фінансових органів, а значить загострюється проблема державного фінансового контролю. При цьому роль цього виду контролю постійно збільшується через з необхідність у нових умовах створити ефективний фінансовий механізм розподілу і перерозподілу суспільних благ.

З розвитком новітніх технологій, у т. ч. інформаційних, і науково-технічного прогресу неможливо ігнорувати процеси автоматизації як один з основних засобів підвищення ефективності практично будь-якої діяльності, тим більше з великими обсягами різних даних, якою і є діяльність щодо здійснення державного фінансового контролю.

Фінансовий контроль є найважливішою функцією державного управління, особливо в сучасних умовах постійного недофінансування, бюджетного дефіциту, браку коштів і взагалі складної економічної ситуації. Ніяка, навіть найдосконаліша політика держави в галузі фінансів не дасть хороших результатів без побудови ефективного державного фінансового контролю. Цей вид контролю забезпечує ефективний процес формування і використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки країни, без чого неможливе її функціонування.

Існують різні точки зору на визначення фінансового контролю. Деякі вчені розглядають контроль як самостійну функцію управління, інші – як особливу стадію управлінського циклу, або як вид діяльності певних органів з перевірки і зіставлення фактичних і запланованих показників, а також як процес, що представляє собою форму зворотного зв'язку, за допомогою якого суб'єкт управління отримує інформацію про керований об'єкт. Контроль, здійснюваний державою в галузі фінансів, має свою специфіку, до якої належать *обов'язковість* для всіх суб'єктів господарювання і *сувора нормативно-правова обґрунтованість*. З точки зору сучасного українського законодавства, державний фінансовий контроль визначається як «контроль за виконанням

державного бюджету і позабюджетних фондів, організацією грошового обігу, використанням кредитних ресурсів, наданням фінансових і податкових пільг, використання державного майна» [2].

Таким чином, державний фінансовий контроль можна визначити як комплексну, багатоаспектну, міжгалузеву систему спостереження державними органами, наділеними законодавством контрольними функціями, за фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів для встановлення законності та доцільності фінансових та інших операцій, пов'язаних з ними, а також для оцінки економічної ефективності цієї діяльності та виявлення фінансових резервів.

Фінансовий контроль може реалізовуватися в різних формах (попередній, поточний, наступний) і методах (перевірки, нагляд, обстеження, спостереження, ревізії).

Контролюючі органи представлені різними гілками державної влади. Рахункова палата утворена представницьким органом державної влади – Верховною Радою – і підзвітна тільки їй. Інші органи державного фінансового контролю перебувають в системі виконавчої влади.

З розвитком ринкової інфраструктури в Україні значно зросла кількість господарських і фінансових зв'язків між різними економічними суб'єктами. Для успішного контролю необхідно збирати та аналізувати величезні обсяги інформації, що стосуються цих зв'язків. Наявне інформаційне забезпечення контрольних органів має низку недоліків. Основним є те, що одна і та ж інформація надається платниками податків та одержувачами бюджетних коштів неодноразово, тобто дублюються інформаційні потоки. Крім того, одні й ті ж дані проходять подвійну і не завжди однозначну обробку в різних державних установах. Цю проблему має вирішити ефективна інформаційна взаємодія в межах єдиної інформаційної системи, отримуючи дані з якої кожен державний орган зможе, з одного боку, обробляти її в розрізі власних управлінських завдань, а з другого боку це дозволить проводити аналіз на різних рівнях – від всієї держави в цілому до кожного конкретного суб'єкта. Інформація в розрізі окремих платників податків, розпорядників коштів дасть можливість аналітичним шляхом виявити будь-які податкові правопорушення, проаналізувавши податкові та інші фінансові надходження і витрачання коштів, господарські зв'язки певного економічного суб'єкта.

Інформаційне забезпечення має враховувати основні параметри фінансових зв'язків (реквізити підприємств, суми, умови, правова обґрунтованість тощо), можливість обміну даними між різними державними органами, використання ними загальних баз даних як для поточної роботи, так і для цілей планування і прогнозування, що значно ускладнює структуру цієї інформаційної системи. Це завдання має вирішуватися як на загальнодержавному рівні в галузі створення глобальної системи обміну інформацією, так і на регіональному рівні та окремих міністерств і відомств, оскільки саме вони можуть визначити склад і обсяг обмінюваної інформації. Тут також мають бути вирішені питання захисту від несанкціонованого доступу до цієї системи, вироблення офіційних міжвідомчих документів і форм обміну. Наразі існує проблема доступу деяких державних органів (зокрема статистичних) до інформації про платників податків, що надходить до регіональних податкових органів, яка пов'язана із захистом комерційної таємниці. Проте необхідно враховувати, що об'єктивна статистична інформація – запорука правильного і точного прогнозування, планування та управління, тому можливе створення, крім єдиної інформаційної системи, окремих інформаційних потоків між державними органами та їхніми регіональними представництвами. Головне, щоб ці взаємозв'язки мали чітку правову і технічну визначеність.

Необхідно також зазначити, що іноді поділ контрольних функцій між різними органами виконавчої влади є штучним, що дає привід думати про їх об'єднання в майбутньому. Особливо це стосується органів Міністерства

фінансів, Державної фіскальної служби, Держфінмоніторингу, оскільки вони не тільки користуються однією і тією ж інформацією, але часто виконують однакові функції. Одним зі способів такого об'єднання може стати створення єдиної глобальної інформаційної системи.

Глобальна система інформаційного забезпечення має включати таку інформацію, що надходить від відповідних державних установ: [2]

1. Від Державної фіскальної служби, Міністерства фінансів, Державного казначейства України – відомості про надходження доходів і виконання різних рівнів бюджету, відомість розподілу регулюючих податків і платіжні документи до неї, рішення про надання та скасування пільг по платниках податків, видах податків, термінах наданих відстрочок, дані про вартість ліцензій, дані про страхування майна та відповідальності тощо.

2. Від Державної фіскальної служби України – відомості про податковий облік платників податків, про порушення податкового законодавства, про сплату штрафних санкцій, про надходження податкових платежів, про заборгованість зі сплати податків, про надані податкові пільги, перелік структурних підрозділів платників податків тощо, а також:

- відомості про сплату різних митних платежів, про заявлену вартість товарів та іншого майна, що провозяться через митний кордон України;
- відомості про податкові правопорушення, а також відомості, виявлені в ході оперативно-розшукової діяльності (наприклад, про відкриті банківські рахунки).

3. Від Національного Банку України – відомості про безготівкові платежі, у тому числі відповідні платіжні документи, про стан банківських рахунків, про підсумки періодичних перевірок комерційних банків тощо.

4. Від органів Міністерства внутрішніх справ України – відомості про фізичних осіб (адресні дані, склад сім'ї тощо), про виявлені правопорушення, про виявлені в результаті оперативно-слідчої діяльності банківські рахунки тощо.

5. Від органів Державного комітету статистики – статистична інформація, статистичні коди тощо.

6. Від органів Державного комітету земельних ресурсів – дані про земельну власність.

7. Від Фонду державного майна – відомості про приватизацію власності.

8. Від Державної служби зайнятості – відомості про джерела доходів, про зайнятість.

9. Від органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – дані про реєстрацію організацій, про придбання ліцензій, реєстри місцевих зборів і платежів.

Автоматизація обробки цих відомостей дозволить відповідним державним органам не тільки якісно і в найкоротші терміни виконувати свої функції з обліку фінансових потоків, а й виявляти платників податків, які ухиляються від постановки на облік або від сплати податків, або одержувачів бюджетних коштів, які витрачають бюджетні кошти не за цільовим призначенням, шляхом проведення аналітичних процедур. Автоматизація внутрішньовідомчого документообігу дозволить звільнити робочий час чиновників, використовувати одного разу введені в автоматизовану інформаційну систему дані для різних цілей і різними користувачами, не вдаючись до використання паперових носіїв, що значно зменшить ймовірність помилки «ручного набору».

Автоматизована система інформаційного забезпечення має включати такі бази даних:

1. Державний реєстр платників податків, який буде включати ідентифікаційні, статистичні, наукові та інші характеристики (ІПН, адреси, відомості про керівництво, види діяльності, відомча приналежність, дані про засновників, організаційно-правова форма, розмір статутного капіталу, форма сплати податків,

наявність пільг з оподаткування, число дебіторів, заборгованість підприємства перед бюджетом тощо). При цьому необхідно автоматичне виділення найбільших платників податків, суб'єктів з великими сумами заборгованостей тощо.

2. Базу даних порушень податкового законодавства, де має збиратися інформація про характеристики проведених контрольних заходів, їх результати і рішення, прийняті на їх основі. Ця база даних дозволить більш точно визначати ефективність контрольних заходів, у тому числі в розрізі різних контрольних органів.

3. Базу даних банківських рахунків, яка містить відомості про фінансові потоки в розрізі окремих видів банківських рахунків і банків.

4. Базу даних про податкові надходження від юридичних і фізичних осіб на особові рахунки Державного бюджету в розрізі видів цих надходжень (різні податки, штрафні санкції, недоїмки, переплати), а також податкових пільг.

Як показує досвід, у цей час найбільш перспективною стає персоніфікація обліку сплати податків, внесків, різних виплат та інших рухів державних коштів у розрізі окремих юридичних і фізичних осіб, державних установ.

Характерним прикладом успішної автоматизації є банківська система. Також єдина інформаційна система з персоніфікованого обліку створена в Пенсійному фонді України, у процесі створення є така система в Державній фіскальній службі у розрізі кожного платника податків.

Найбільше використання автоматизації процесу управління фінансами спостерігається в межах державного казначейства. Можливість у будь-який момент отримувати всю необхідну інформацію про виконання бюджету на будь-яку дату і період, а також можливість оперативного контролю цін на продукцію та послуги підрядників та обліку договорів, а також часткового ведення бухгалтерського обліку в одержувачів бюджетних коштів практично має виключити будь-яке нецільове, а в майбутньому, з урахуванням гнучких налаштувань систем автоматизації, і нераціональне використання бюджетних коштів.

Ця система призначена для управління бюджетними коштами задля контролю за їх цільовим витрачанням і надходженням. Вона передбачає консолідацію фінансових ресурсів на єдиному рахунку бюджету (також лише з цього рахунку має проводитись витрачання бюджетних коштів), впровадження більш досконалих технологій у процес виконання бюджету, у тому числі в процес фінансового планування та управління готівковими коштами бюджету.

Таким чином, необхідність впровадження новітніх технологій і наукових розробок очевидна. Але також очевидно і те, що необхідна державна централізація такого впровадження, оскільки розрізнене застосування інформаційних і комп'ютерних технологій призведе до того, що надалі їх об'єднання для створення єдиної державної інформаційної бази буде практично неможливе або буде пов'язане зі значними витратами. Звичайно, це вимагає значних капіталовкладень, але при обліку довгострокової перспективи розвитку економіки України загалом ці капіталовкладення мають окупитися.

У періодичній літературі зустрічаються різні пропозиції щодо підвищення ефективності фінансового контролю. Безумовно, державний контроль, як і всяка управлінська функція, потребує відповідного фінансування та підтримки, у тому числі і публічної. Але тим не менш, це всього-на-всього лише необхідна, а не достатня умова для досягнення позитивних змін у цій сфері, оскільки насамперед необхідно виробити концепцію реформування, відповідну основним державним цілям і завданням.

На цей момент ринковий сектор економіки набагато більше пристосований до приховування податкових правопорушень (як технічно, так і по аналітичних методах), ніж органи державного податкового контролю, тому проведення подальшої автоматизації процесів державного фінансового контролю та застосування

сучасних інформаційних технологій необхідне не тільки для казначейського виконання бюджету, а й для всієї контрольної системи держави у сфері фінансових відносин. Як вже зазначалося раніше, на цьому етапі об'єднання інформаційних підсистем контролюючих органів є одним з найбільш перспективних напрямів розвитку державного фінансового контролю [3].

Водночас на сьогодні однією з істотних перешкод створенню надійної та об'єктивної звітності в системі державного фінансового контролю в Україні є низький рівень інформаційного та програмного забезпечення діяльності органів, які його здійснюють, що визначається такими характеристиками [4]:

- відсутність єдиного інформаційного центру органів державного фінансового контролю та організаційна розпорошеність наявних інформаційних ресурсів у цих органах;
- склад і наповнення інформаційних ресурсів не відповідає наявній організації роботи органів державного фінансового контролю;
- наявність міжвідомчого бар'єру щодо обміну інформацією як на центральному, так і на місцевому рівнях;
- відсутність нормативно-правового забезпечення і методологічна неузгодженість процесів обміну інформацією;
- відсутність єдиної системи класифікації і кодування інформації.

Водночас органи державного фінансового контролю недостатньо використовують наявні інформаційні ресурси у процесі планування та здійснення відповідних контрольних заходів.

Таким чином, можна зробити такі висновки.

Наразі в Україні можна спостерігати процес постійного реформування системи державного фінансового контролю та відповідних контролюючих органів. Одним з напрямів такого реформування має стати автоматизація цих процесів управління.

Найбільш гострою проблемою, яку пропонується вирішити за допомогою інформаційних технологій, є проблема обміну інформацією між розгалуженою мережею контролюючих органів. Створення єдиної інформаційної бази, забезпеченої можливостями вільного доступу кожного з відповідних державних органів, дозволить оптимізувати процеси взаємодії, співпраці і комплексної оцінки економічної ситуації на макрорівні.

З другого боку, тотальний контроль і повноцінне регулювання все-таки необхідне у сфері витрачання бюджетних коштів. Наразі це завдання вирішується тільки на рівні оперативного контролю регіональними органами казначейства. Проте навіть вони не мають достатнього технічного, не кажучи вже про уніфіковане програмне забезпечення, яке дозволило б їм надавати для додаткової обробки і використовувати інформацію інших контролюючих органів. Наявні ж програмні пакети не завжди відповідають основним принципам автоматизації в цій сфері, оскільки орієнтовані більше на облікову, а не на аналітичну та контрольну функції.

Список використаних джерел

1. Горин В. А. Программное обеспечение для казначейского исполнения доходов и расходов федерального бюджета на региональном и местном уровнях / В. А. Горин, В. В. Нестеров // Финансы / Министерство финансов России. – 2001. – №3. – С. 20-22.
2. Матвеев В. Системы автоматизации казначейского исполнения бюджета: принципы построения / В. Матвеев, А. Николаев, А. Громов // Финансы / Министерство финансов России. – 2000. – №9. – С. 13-15.
3. Нестеренко Т. Г. Казначейская система как инструмент эффективного управления государственными финансами / Т. Г. Нестеренко // Финансы / Министерство финансов России. – 2001. – №3. – С. 16-20.
4. Нестеров В. В. Информационные технологии и взаимодействие органов финансовой системы при казначейском исполнении бюджета / В. В. Нестеров // Финансы / Министерство финансов России. – 1999. – №4. – С. 55-57.

5. Петров А. Ю. Государственный финансовый контроль / А. Ю. Петров // Финансы / Министерство финансов России. – 2000. – №10. – С. 32-37.

References

1. Gorin, V. A., & Nesterov, V. V. (2001). Programmnoye obespecheniye dlya kaznacheyskogo ispolneniya dokhodov i raskhodov federal'nogo byudzheta na regional'nom i mestnom urovnyakh [Software for treasury execution of revenues and expenditures of the federal budget at the regional and local levels]. *Finansy – Finance*, 3, 20-22. [in Russian].
2. Matveenko, V., Nikolayev, A., & Gromov, A. (2000). Sistemy avtomatizatsii kaznacheyskogo ispolneniya byudzheta: printsiipy postroyeniya [Automation systems of treasury execution of the budget: principles of construction]. *Finansy – Finance*, 9, 13-15. [in Russian].
3. Nesterenko, T. G. (2001). Kaznacheyskaya sistema kak instrument effektivnogo upravleniya gosudarstvennymi finansami [Treasury system as a tool for effective management of public finances]. *Finansy – Finance*, 3, 16-20. [in Russian].
4. Nesterov, V. V. (1999). Informatsionnyye tekhnologii i vzaimodeystviye organov finansovoy sistemy pri kaznacheyskom ispolnenii byudzheta [Information technologies and the interaction of the financial system officials at the treasury execution of the budget]. *Finansy – Finances*, 4, 55-57. [in Russian].
5. Petrov, A. Yu. (2000). Gosudarstvennyy finansovyy kontrol' [State financial control]. *Finansy – Finance*, 10, 32-37. [in Russian].

Pikhotsky V. F. Information support system of supervisory authorities as a tool to enhance public financial control in Ukraine

The article analyzes the main problems of new technologies in the system of financial control, information support and cooperation of state control. The successful state financial control should collect and analyze vast amounts of information. A unified global information system of supervisory bodies at the national level to establish effective cooperation is proposed and assessment of the economic situation in the country is integrated. Existing information provision control bodies has a number of shortcomings that must decide the effective interaction of information within a single information system. Information management has to take into account the basic parameters of financial relations, to exchange data between different government agencies, to use of the common database for both the current work and for planning and forecasting. You should also resolve the issue of protection from unauthorized access to the system, making formal interagency documents and forms of exchange.

Objective statistical information is the key to proper and accurate forecasting, planning and management, so in addition to the possible creation of a unified information system specific information flows between public authorities and their regional offices. This will allow analysis at different levels – from the entire state as a whole to each individual subject. The information in the context of individual taxpayers spending money will enable analytically detect any tax offenses, analyzed the tax and other financial income and expenditure, economic ties and economic entity.

Automation of data information will allow the relevant public authorities not only efficiently and promptly perform their function of keeping financial flows, but also to identify taxpayers who evade of registration or taxes, or recipients of budget funds spending budget not on purpose, by conducting analytical procedures. Interdepartmental workflow automation will free the working time of officials use once introduced in automated information system data for different purposes and different users without having to use paper, which greatly reduces the likelihood of errors «hand set».

At this stage of integration of the subsystems of control is one of the most promising areas of state financial control. The creation of a unified information system necessary for the management of budget funds to monitor their intended spending and revenues and will optimize the processes of interaction, cooperation and comprehensive assessment of the economic situation on the macro level.

Keywords: monitoring, inspection organization, control objects, medium of control information, sources of information, state information base.

Піхоцький Володимир Федорович – доктор економічних наук, доцент, начальник Територіального управління Рахункової палати України по Львівській, Волинській, Рівненській, Тернопільській, Івано-Франківській та Закарпатській областях (e-mail: ltu@ac-rada.gov.ua).

Pikhotsky Volodymyr Fedorovych – Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Head of Territorial Administration of the Accounting Chamber of Ukraine for Lviv, Volyn', Rivne, Ternopil, Ivano-Frankivsk and Transcarpathian regions.

Надійшло 28.01.2016 р.