

УДК 336.711

ЯКУТЕНКО МАРИНА,*слухач магістратури спеціальності "Державна служба"**Донецького державного університету управління, головний спеціаліст**відділу бухгалтерського обліку, звітності та кадрової роботи в фінансовому управлінні Мар'їнської міської адміністрації***ДІДЕНКО ІРИНА,***доктор наук з державного управління, професор,**ДНУЗ "Університет менеджменту освіти" НАПН України, м. Київ*

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВОЇ СФЕРИ КРАЇНИ

У статті визначено поняття "контроль фінансового ринку". Розглянуто особливості зародження контролю фінансової сфери в інших державах та визначено напрями розвитку контролю фінансової сфери в Україні, які полягають у розробці нормативно-правової бази для втілення в життя системи недержавного пенсійного забезпечення, впровадженні обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, формуванні Державного реєстру фінансових установ України, створенні перешкод на шляху використання страхового ринку з метою виведення коштів за кордон через операції перестраховування та відмивання "брудних" коштів.

Ключові слова: фінансовий ринок; контроль фінансового ринку; держава; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.

Постановка проблеми. Переваги ринкової економіки підтверджені світовою практикою та перевірені часом. Проте, на сучасному етапі розвитку нашої держави висловлюються прямо протилежні думки щодо достатності та ефективності забезпечення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України. У цьому сенсі можна привести як оптимістичні, так і песимістичні оцінки ступеня урегульованості даної сфери правовідносин. Розмаїття оцінок реального стану справ у цьому напрямі спричиняється не лише різними поглядами на ті реальні здобутки, які має наша країна, а й відмінним розумінням того, у чому проявляється зміст поняття контролю діяльності учасників фінансового ринку, а також різними критеріями, що застосовуються при порівнянні організації такого контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення оптимальної структури та дослідження особливостей діяльності контролюючих органів розглянуті в роботах вітчизняних та закордонних вчених, таких як В. Авер'янов, Є. Алісов, О. Андрійко, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, О. Барановський, М. Білуха, Л. Воронова, О. Горбунова, О. Козирін, С. Клімова, Т. Коломоєць, О. Машков, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Опарін, В. Симоненко, Ю. Тихомиров та ін.

Мета статті - розглянути особливості зародження контролю фінансової сфери в інших державах та зазначити напрями розвитку контролю фінансової сфери в Україні.

Виклад основного матеріалу. Контроль фінансової сфери країни має багатовіковий період розвитку. Розвиток контролю господарської діяльності пов'язаний із виникненням обліку у державах, розташованих у доли-

нах річок Ніл, Тигр та Євфрат, де облік вели на папірусі, а в подальшому - на папері.

При VI династії в Єгипті у обліку почали складати кошториси витрат і контролювати їх дотримання господарюючими суб'єктами, що підтверджується документами (2500-2400 рр. до н.е.). Внутрішній аудит здійснювався на будівельних, сільськогосподарських та інших роботах. Керівник робіт у кінці дня подавав письмовий звіт. Приймання робіт і контроль за їх кількістю та якістю здійснювалися спеціальною комісією [11, с. 23-24].

Вавілонія була першою державою, де виникло спеціальне законодавство. Закони Хаммурапі (1792-1750 рр. до н.е.) передбачали: купцям - ведення самостійного обліку; храмам - державне рахівництво; передавання грошей без розписки вважалося недійсним. Отже, законодавче регулювання обліку було підпорядковане здійсненню контролю за діяльністю суб'єктів господарювання для повноти і своєчасності сплати податків [8, с. 3].

У Стародавній Греції особлива увага приділялася контролю збереження власності, зокрема майна (інвентарю). Крадіжку греки розглядали як матеріальну шкоду. Тому створювали такі умови, за яких державі була вигідна нестача цінностей у матеріально відповідальних осіб. Важливо щоб у розкрадача було чим погасити нестачу, тому на посади з матеріальною відповідальністю призначали лише осіб багатих, спроможних внести велику заставу або представити впливових поручителів. Нестача цінностей покривалася із застави або майна матеріально відповідальної особи або її поручителів, причому якщо нестача кваліфікувалася як розкрадання, то відшкодування її провадилося у десяти-

кратному розмірі. Звідси й інше розуміння контрольного прийому інвентаризації як засобу перевірки цінностей у натурі. Поняття раптової інвентаризації не було відоме грекам. Більше того, ініціатива інвентаризації мала виходити від матеріально відповідальної особи, яка після здавання звіту повинна потурбуватися про докази його достовірності. Цей підхід відповідає сучасному договірному аудиту, коли власник, керівник підприємства за угодою з аудитором замовляє контрольну перевірку з питань, що потребують незалежного висновку аудитора [7 с. 74-75].

В Афінах були спеціальні чиновники й контролери, до обов'язків яких входило складання звітів про доходи й видатки держави та їх контроль. Фінансовий облік і контроль зосереджувалися в руках десяти обраних населенням осіб, до функцій яких входили облік і контроль усіх державних доходів та видатків, проведення інвентаризацій рухомого і нерухомого майна.

Гроші зберігали дуже своєрідно. Так, на кожний вид доходів був окремий глечик, якому присвоювали буквенний індекс. На конкретні витрати можна було брати гроші тільки із чітко визначеного глечика. При цьому ключ від каси знаходився у чиновника, а від приміщення, де зберігалася документація, у іншого чиновника-контролера. Ключі мали нумерацію і заборонялось ними обмінюватись. Як бачимо, це елементи відособлення і незалежності аудитора-контролера, які застосовуються у сучасному фінансово-господарському контролі.

Цікавим був контроль і за сплатою податків. Документи зі сплати податків розподілялися й зберігалися за строками. Чиновники, що збирали податки, коли отримували гроші, викреслювали платників із списків, отже, залишалися лише несплачені платежі. Так, у Греції зародився прийом лінійного (позиційного) запису, який застосовувався в обліку й контролі [7, с. 68].

У Стародавньому Римі метою обліку був в основному контроль господарської діяльності, сплати податків. Було створено складний апарат ревізорів і контролерів, і все ж факти шахрайства, ухилення від сплати податків були не поодинокі. Облік мав запобігати збиткам, які виникали внаслідок шахрайства або невміння вести господарство.

У Китаї у VII ст. до н.е. було запроваджено посаду головного аудитора, основним обов'язком якого було визначати чесність урядових чиновників, що розпоряджались державними коштами, майном. З часом форми державних аудиторських органів змінювалися від однієї династії до іншої, але зміст роботи аудиторів полягав у об'єктивному незалежному) фінансовому контролі діяльності чиновників, суб'єктів господарювання, розподілі державних і громадських коштів тощо [11, с. 29-30].

У період середньовіччя разом із розвитком суспільно-економічних відносин удосконалюються облік і контроль господарської діяльності, з'являються спеціальні трактати про контроль обліку і звітності, який нині здійснює аудит. Так, у одному із трактатів домініканського ченця Вальтера Хенлі визначено:

- піддавати ретельній перевірці звіти;
- щороку провадити інвентаризацію для перевірки звітних і фактичних залишків цінностей;
- обов'язково здійснювати інвентаризацію дебіторської заборгованості;

- підтверджувати правильність цін, зазначених у звіті, оскільки є випадки навмисного зменшення у звітах виручки від продажу товарів і послуг [11].

В інших трактатах особлива увага приділялася ревізії, суть якої зводилася до зіставлення початкових залишків, зазначених у звіті, з вихідними на звітну дату.

Фінансово-господарський контроль тісно пов'язаний із бухгалтерським обліком. Тому доцільно зробити екскурс у розвиток подвійної бухгалтерії, яка зародилася між 1250 - 1350 рр. одночасно в кількох містах Італії.

Найбільший внесок у зародження італійської подвійної бухгалтерії зробив францисканський чернець-математик Лука Пачолі (1445 - 1515рр.), який узагальнив її принципи у Трактаті про рахунки і записи, опублікованому у 1494 році. Трактат був перекладений на багато мов світу і став початком наукового узагальнення методології подвійної бухгалтерії [Там само, с. 165].

Завдяки обліку визначаються різні види матеріальної відповідальності за збереження і витрачання коштів власника. Головним знаряддям збереження приватної власності стає контроль. До ХХ ст. основна функція обліку була суто контрольною. Пізніше на перше місце виходить функція управління господарськими процесами, а звідси об'єктами контролю стають сировина та її витрачання на виробництво продукції, праця та заробітна плата робітників, використання відповідних механізмів тощо. Отже, бухгалтерський облік виступає як засіб економічного контролю, який вивчає рух цінностей. Контроль стає функцією бухгалтерського обліку і поділяється на попередній, поточний і завершальний. З розвитком економічних відносин у суспільстві, удосконаленням управління виробництвом конкурентоспроможної продукції на внутрішньому і зарубіжному ринках контроль виділяється у самостійну функцію управління виробничою, господарською і фінансовою діяльністю власників капіталу. Сформувався фінансово-господарський контроль із структуризацією на ревізії, тематичні перевірки, бухгалтерську експертизу, аудит [6, с. 93-94].

Скасування в Росії кріпацтва стало поштовхом для швидкого розвитку економіки. Будувались нові фабрики, заводи та, поряд з тим, збільшувалися обсяги виробництва сільгосппродукції. Усе це вимагало не тільки подальшого вкладення коштів у виробництво, але й контролю за їх раціональним використанням. Виникла потреба у функціонуванні повністю самостійного органу, який би давав реальну оцінку стану справ на підприємствах.

Першою спробою організувати в Росії таку структуру стало створення Інституту присяжних рахівників. В кінці 1891 на початку 1892 рр. проходив Перший з'їзд рахівників, який визнав найважливішим завданням - утворення особливої групи досвідчених і надійних осіб, які мали б називатися присяжними рахівниками та яким доручалась ревізія різноманітних об'єктів, експертиза та організація правильної бухгалтерії на приватних і громадських підприємствах, а також покладання обов'язків на рахівників. Наприклад, кожен рахівник повинен був раз на рік (у січні) подавати відомості про свою діяльність; якщо ж він цього не робив, то вважалось, що рахівник добровільно відмовився від звання та, відповідно, виключався зі списків членів присяжних рахівників, які щорічно публікувалися. Присяжні рахівники повинні були дотримуватися таємниці довірених

їм справ. За результати перевірки звітів та виконання інших видів робіт присяжні рахівники несли особисту відповідальність. Перевірка повинна була здійснюватися заведенням облікових книг, документами та наявним майном [2, с. 54].

Перші органи державного контролю в Україні були створені 2 квітня 1918 року як відділ контролю, згодом перетворений на Секретаріат Державного контролю, який пізніше, внаслідок тимчасової інтервенції іноземних військ, було розпущено.

15 січня 1919 року в уряді УРСР був створений відділ контролю, а згодом на його основі - Народний комісаріат Державного контролю УРСР. До складу якого спочатку входила заснована в січні 1919 року Верховна соціалістична інспекція, яка на початку травня 1919 року виділилася у самостійний Народний комісаріат соціалістичної радянської інспекції (НКСПІ).

Народний комісаріат Державного контролю був компетентним з питань: загальної, фінансово-промислової, адміністративно-освітньої, військової діяльності, а також землеробства, транспорту і зв'язку. Проводив цю роботу шляхом запобіжної, фактичної і наступної ревізії. Він перевіряв кошториси та господарсько-оперативні плани, грошовий обіг та обіг матеріальних цінностей, здійснював нагляд за правильністю рахівництва і звітності. До компетенції входила також боротьба з усілякими недолюками і зловживаннями. Органи Держконтролю багато уваги приділяли вдосконаленню ревізійної роботи, намагаючись підвищити її ефективність [2, с. 106-107].

25 лютого 1920 року Український уряд видав розпорядження "Про реорганізацію всіх установ Державного контролю на Україні", яким розповсюдив дію "Положення про Робітничо-селянську інспекцію РРФСР" в Україні. Всі установи Державного контролю УРСР були перетворені в єдиний орган соціалістичного Державного контролю - Всеукраїнську робітничо-селянську інспекцію, яка мала залучати до своєї роботи робітників і селянської бідноти. В НКСПІ були утворені: фінансово-кредитна, народного господарства, лісозаготівельна, постачання, культурно-освітня, адміністративна, транспортна інспекції, військовий відділ.

Відділи губінспекцій, які існували в 1920 році, не були об'єднані в галузеві групи, а їх велика кількість значно ускладнювала керівництво ними. Інспекційні відділи, не маючи чітко розроблених планів роботи, намагалися контролювати всю діяльність органів державного апарату і через це не мали змоги глибоко аналізувати найбільш важливі на той момент питання. Тому на початку 1921 року значно спрощується структура апарату, в ній утворено чотири відділи: загальний, культурно-адміністративний, фінансово-економічний і бюро скарг. На губернські РСІ покладалися ревізія та контроль за діяльністю всіх губернських радянських установ і керування роботою повітових РСІ [1, с. 28]. В період індустріалізації країни і початку колективізації сільського господарства головне місце в діяльності держави посіли питання управління народним господарством, планування і фінансування будівництва індустріальних підприємств тощо. Нові історичні умови поставили і нові завдання перед органами державного контролю.

В 1934 році було створено Комісію партійного контролю при Держконтролі СРСР. Це стало початком відмежування народних мас від роботи в контролюю-

чих органах. Положенням Комісії радянського контролю (1934 року) скасовувалась розгалужена мережа груп сприяння органам Держконтролю [5, с. 61-62].

На початку двадцятих років починають створюватися контролюючі служби при фінансових органах. У зв'язку з тим, що органи Робітничо-селянської інспекції основну увагу приділяли ревізійно-інспекційним обстеженням відповідно до планів, затверджених урядом, для проведення ревізій безпосередньо на підприємствах і установах, у складі Наркомфіну постановою уряду від 23 жовтня 1923 року було створено Фінансово-контрольне управління, яке мало великий штатний апарат.

В кінці 1932 - на початку 1933 років фінансово-контрольне управління перетворилось у фінансово-бюджетну інспекцію, яка проіснувала до 1937 року. В жовтні 1937 року в складі Наркомфіну СРСР починають створюватися спеціальні Контрольно-ревізійні управління (КРУ). Положення про це управління було затверджено урядом країни. Контрольно-ревізійне управління мало право проводити документальні ревізії всіх наркомів, відомств, організацій, закладів і виробництв [4, с. 144].

Апарат був централізований, ревізорів у радянських республіках, керівників ревізійного апарату в областях, автономних республіках, великих містах призначало і звільняло Контрольно-ревізійне управління Наркомфіну СРСР. Фінансування всього апарату КРУ здійснювалось за рахунок загальносоюзного державного бюджету. Ця система державного контролю проіснувала до 1956 року, коли у зв'язку з розширенням прав союзних республік при міністерствах фінансів кожної з них були створені контролюючі ревізійні управління, а весь місцевий апарат ревізорів був підпорядкований останнім.

Таким чином, існувала потужна система тотального контролю в основі якої було прагнення міністерств і відомств, і в цілому партії та держави, вирішувати все авторитарно, зверху, контролювати всі дії підприємств і організацій. Це визначало спрямування контролю на те, щоб проводити якомога більше різноманітних перевірок і обстежень.

Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних підприємств, комерційних банків та інших господарських структур, властивих ринку, вимагали докорінної реорганізації системи господарського контролю [3, с. 42].

Але, незважаючи на прийняті закони, укази і постанови з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки не дозволили створити ефективно функціонуючу в умовах переходу до ринку державну систему контролю в Україні.

В перехідний період до ринкової економіки створювалися нові контролюючі органи, положення про які не завжди повно і чітко визначали їх функції. У той же час продовжували діяти раніше створені контролюючі служби, положення про які не переглядалися.

Першим кроком до становлення нових контролюючих структур, характерних для ринку, стало прийняття в 1990 році Закону України "Про державну податкову службу в Україні" [9] та в 1996 році підписання Указу Президента України від 22 серпня 1996 року № 760

"Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій" [9].

Проте, створення податкової служби не вирішувало всіх проблем щодо здійснення державного господарського контролю, тому в 1993 році був прийнятий Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні".

Зазначеними законодавчими актами визначаються основи державної системи контролю в Україні, права та обов'язки органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, посадових осіб і громадян, а також структура та організація системи контролю, інші норми, які стосуються державної системи контролю.

У сфері державного фінансового контролю Контрольно-ревізійне управління Міністерства фінансів України і його органи на місцях своєю багаторічною діяльністю довели необхідність існування цих служб з метою забезпечення законності витрат і збереження державних коштів.

І лише на початку XXI століття на підставі Указу Президента України від 4 квітня 2003 року № 292 "Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України" [10] було забезпечено організаційно-правовою формою контроль діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку.

На сьогодні основними завданнями Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (ДКРРФПУ) у межах наданих їй повноважень є: проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання фінансових послуг; розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг; здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і додержанням законодавства в цій сфері; захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування заходів впливу з метою запобігання порушенням законодавства на ринках фінансових послуг та їх припинення; узагальнення практики застосування законодавства України з питань функціонування ринків фінансових послуг, розроблення і внесення пропозицій щодо його удосконалення.

Основні напрями роботи ДКРРФПУ: розробка нормативно-правової бази для втілення в життя системи недержавного пенсійного забезпечення, впровадження обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, формування Державного реєстру фінансових установ України, створення перешко на шляху використання страхового ринку з метою виведення коштів за кордон через операції перестрахування та відмивання "брудних" коштів.

За період свого існування ДКРРФПУ було розроблено близько 100 відомчих нормативно-правових актів та понад 25 проектів указів Президента України, законів України і постанов Уряду, прийнято більше 3500 розпоряджень з питань видачі, зупинення дії та анулювання ліцензій на надання різних видів фінансових послуг, внесення організацій до реєстру фінансових установ, державної реєстрації кредитних спілок, видачі дозволів на проведення аудиту небанківських фінансових установ, взяття на облік юридичних осіб, що надають окремі види фінансових послуг та інших.

За цей період, завдяки вжитим заходам з приве-

дення діяльності небанківського фінансового сектора у відповідність до міжнародних стандартів та встановлення жорсткого контролю за цією діяльністю ДКРРФПУ зіграла провідну роль у процесі забезпечення виключення нашої країни з "чорного списку" ДКРРФПУ працює у напрямку сприяння всебічному розвитку вітчизняних фінансових ринків і дотримання міжнародно-визнаних стандартів. Забезпечення детінізації фінансових ринків ДКРРФПУ розглядає як одне з найбільш пріоритетних завдань.

Висновки

Отже, система фінансового контролю, яка існувала за радянських часів, мала потужні органи господарського контролю, яким були надані широкі повноваження на проведення ревізій та перевірок і майже необмежені права щодо накладання дисциплінарних стягнень, аж до звільнення керівників із займаних посад та передачі матеріалів про зловживання у слідчі органи. Створення податкової служби в Україні не вирішувало всіх проблем щодо здійснення державного господарського контролю. І лише створення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (ДКРРФПУ), забезпечує зараз організаційно-правову форму контролю діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Василик О. Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик. - К. : НІОС, 2000. - 187 с.
2. Видяпин В. И. Теория финансово-хозяйственного контроля / В. И. Видяпин, И. В. Барсуков. - М. : МИНХ, 1988. - 166 с.
3. Воронин Ю. Государственный финансовый контроль в социальной сфере / Ю. Воронин // Экономист. - 2001. - № 1. - С. 42-44.
4. Головки О. М. Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII - початок XX ст.): історико-правове дослідження : [монографія] / О. М. Головки. - Харків : СИМ, 2005. - 448 с.
5. Государственное регулирование экономики переходного периода / [под ред. Т. И. Горенко, В. А. Карпова, В. Р. Кучеренко, Т. И. Лозовой]. - Севастополь : Просвіта, 2000. - 287 с.
6. Дудко В. П. Роль господарського контролю у системі управління / В. П. Дудко // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. - Чернівці : АНТ ЛТД, 2003. - Вип. II. - 557 с.
7. Ирвин Д. Финансовый контроль / Дэвид Ирвин ; [пер. с англ.]. - М. : Финансы и статистика, 1998. - 253 с.
8. Коростелев Ю. В. Государственный финансовый контроль: проблемы и решения / Ю. В. Коростелев // Финансы. - 1997. - № 7. - С. 3-5.
9. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 грудня 1990 року № 509-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 6. - Ст. 37.
10. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : Указ Президента України від 4 квітня 2003 року № 292 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/292/2003>.
11. Грачева Е. Ю. Финансовый контроль / Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рыжкова. - М. : Изд. дом "Камерон", 2004. - 272 с.

Якутенко Марина,

*слушатель магистратуры специальности "Государственная служба"
Донецкого государственного университета управления,
главный специалист отдела бухгалтерского учета, отчетности и кадровой работы
в финансовом управлении Марьинской городской администрации*

Диденко Нина,

*доктор наук по государственному управлению, профессор,
ГВУЗ "Университет менеджмента образования" НАПН Украины, г. Киев*

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ФИНАНСОВОЙ СФЕРЫ СТРАНЫ

В статье определено понятие "контроль финансового рынка". Рассмотрены особенности зарождения контроля финансовой сферы в других государствах и определены направления развития контроля финансовой сферы в Украине, которые заключаются в разработке нормативно-правовой базы для воплощения в жизнь системы негосударственного пенсионного обеспечения, внедрении обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев наземных транспортных средств, формировании Государственного реестра финансовых учреждений Украины, создании препятствий на пути использования страхового рынка с целью выведения средств за границу через операции перестрахования и отмывания "грязных" денег.

Ключевые слова: финансовый рынок; контроль финансового рынка; государство; Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг Украины.

Yakutenko Marina,

*Listener of Magistracy of specialty "Administrative Management", Donetsk State University of Management,
chief specialist in the Department of Accounting, Reporting and Human Resources
in Maryinskaya City Administration*

Didenko Nina,

*Doctor of Public Administration, Professor,
University of Educational Management, Kyiv*

THE DEVELOPMENT OF NATIONAL CONTROL IN THE FINANCIAL FIELD OF THE COUNTRY

The article defines the concept of "control of the financial market." The paper studies the features of the introduction of the financial sector control in other states and the directions of control financial sector in Ukraine, the preparation of the legal framework for implementing the system of non-implementation of compulsory insurance of civil liability of owners of vehicles, the formation of the State Register of financial institutions in Ukraine, creating obstacles to the use of the insurance market to withdraw funds abroad through reinsurance and laundering "dirty" money.

Key words: financial market; control of the financial market; the state; the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine.

© Якутенко Марина, Діденко Ніна
Надійшла до редакції 23.01.2015