

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Інституційний розвиток Рахункової палати України [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Економічні науки Серія «Облік і фінанси». Збірник наукових праць. Луцький національний технічний університет. – Вип. 8 (29). – Ч. 4. – 2011. – С. 183–188.

УДК 336.1

Ю.Б. Слободяник

Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України»

ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У публікації проаналізовано інституційний розвиток Рахункової палати України на сучасному етапі. Визначено основні проблеми і пріоритетні напрями розвитку вищого органу контролю державних фінансів.

Ключові слова: інституційний розвиток, контроль державних фінансів, Рахункова палата.

Y. Slobodyanik

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF ACCOUNTING CHAMBER OF UKRAINE IN THE MODERN STAGE

This publication analyzes the institutional development of the Accounting Chamber of Ukraine today. The main problems and priority directions of the Supreme Audit Institution.

Keywords: institutional development, control of public finances, Accounting Chamber.

Ю.Б. Слободяник

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В публикации проанализировано институциональное развитие Счетной палаты Украины на современном этапе. Определены основные проблемы и приоритетные направления развития высшего органа контроля государственных финансов.

Ключевые слова: институциональное развитие, контроль государственных финансов, Счетная палата.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. У збалансованій сучасній системі державного управління відповідальність органів державної влади перед суспільством забезпечується функціонуванням вищого органу контролю державних фінансів (ВОКДФ). Вільні від зовнішнього втручання, здатні виробляти об'єктивні висновки, безперешкодно їх оприлюднювати і контролювати їх виконання ВОКДФ забезпечують законність, прозорість, економічність, ефективність і результативність використання національних ресурсів.

В Україні вищим органом контролю державних фінансів є Рахункова палата, що розпочала свою діяльність у 1997 році. Незважаючи на незначний період існування, Рахункова палата України визнана світовою спільнотою одним з кращих ВОКДФ серед країн Європи. У 1998 році вона стала членом Міжнародної організації Вищих органів державного аудиту (INTOSAI), у 1999 – Європейської організації Вищих органів державного аудиту (EUROSAI), у 2000 – Ради керуючих Вищих органів фінансового контролю країн – учасниць СНД. У 2009 році Рахункову палату було обрано зовнішнім аудитором Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Крім цього, Рахункова палата співпрацює зі Світовим банком, зокрема перевіряє усі кредитні лінії, відкриті ним в Україні. Експерти GRECO визнали Рахункову палату України дієвою у питаннях боротьби з корупцією.

До розробки стратегії розвитку Рахункової палати України як ВОКДФ залучалися не лише міжнародні експерти, а й представники різних гілок влади. Так, наприклад, у 2003 році відбувся круглий стіл «Інституційний розвиток Рахункової палати в системі вимог міжнародних та європейських стандартів», який було організовано спільними зусиллями Верховної Ради України, Рахункової палати та Програми розвитку ООН в Україні, зокрема, в рамках проекту ПРООН «Доброчесність на практиці». Метою

проведення цього заходу стала активізація діалогу між владою та громадськістю з питань відповідального та підзвітного врядування, зокрема, через обговорення перспектив інституційного розвитку Рахункової палати. Під час круглого столу були окреслені найважливіші кроки реформування Рахункової палати в напрямку досягнення світових стандартів контролю державних фінансів.

Отже, вважаємо за необхідне проаналізувати сучасний етап інституційного розвитку Рахункової палати з метою оцінки досягнення запланованого і відповідності світовим вимогам.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Проблеми створення сучасної системи контролю державних фінансів висвітлюються у працях таких вітчизняних учених і практиків, як Басанцов І., Головань М., Мельничук В., Миколенко М., Петрик О., Піхоцький В., Симоненко В., Стефанюк І. та ін. Проте більшість досліджень присвячена удосконаленню методики проведення контрольних заходів, застосуванню новітніх прийомів контролю тощо. Вважаємо, що розробка загальної концепції побудови вітчизняної системи контролю державних фінансів повинна включати стратегію розвитку ВОКДФ. Це, в свою чергу, вимагає детального аналізу сучасного стану і перспектив інституційного розвитку Рахункової палати як ВОКДФ.

Цілі статті полягають у аналізі сучасного стану інституційного розвитку Рахункової палати, визначенні основних проблем і пріоритетних напрямів її реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основне призначення ВОКДФ у демократичному суспільстві – надавати незаангажовану об'єктивну інформацію щодо стану державного управління, зокрема, громадськими коштами, які акумулюються у бюджеті. На наш погляд, виконання цієї функції неможливе без відповідного законодавчого підґрунтя, належної організаційної структури і високої професійної майстерності фахівців, що здійснюють контроль державних фінансів. Отже, проведемо аналіз інституційного розвитку Рахункової палати за цими основними складовими.

1) *Законодавче забезпечення виконання функцій ВОКДФ.* Статус, права і функції Рахункової палати як ВОКДФ України

визначені Конституцією [1] і Законом України «Про Рахункову палату» [2]. За статусом Рахункова палата є постійно діючим органом державного фінансового контролю, що утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй.

Проте з самого початку роботи Рахункова палата була обмежена в можливостях перевірки доходної частини бюджету. З прийняттям наприкінці 2004 року Закону України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», що набрав чинності з 1 січня 2006 року, повноваження Рахункової палати було поширено і на надходження коштів до Державного бюджету [1]. Але цей закон було визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Отже, повноваження Рахункової палати на сьогодні знову звужені і обмежуються лише контролем за використанням коштів Державного бюджету України [1].

Вважаємо, що таке звуження повноважень вищого органу контролю державних фінансів в країні є неприпустимим. Крім того, що це є грубим порушенням світових стандартів, відсутність контролю за бюджетними надходженнями призводить до застосування схем незаконного використання державних коштів і власності, зменшення прозорості системи контролю державних фінансів у цілому, на чому акцентують увагу експерти [3].

Крім того, повноваження Рахункової палати обмежені і в сфері контролю за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів. Отже, процес забезпечення використання органами місцевого самоврядування значних бюджетних ресурсів, що передані місцевим органам влади у вигляді закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів, а також трансфертів з державного бюджету знаходиться поза межами зовнішнього незалежного контролю. Зважаючи на велику кількість місцевих бюджетів (12 052) і високий рівень порушень при їх виконанні, що виявляють органи контрольно-ревізійної служби під час перевірок, така ситуація нами оцінюється вкрай негативно.

2) *Організаційна структура ВОКДФ.* Для повноцінного виконання покладених на Рахункову палату функцій, вона повинна мати розгалужену організаційну структуру і відповідну кількість

фахівців. На сьогодні структура Рахункової палати включає в себе центральний апарат і лише 9 територіальних підрозділів. Станом на 31.12.2010 фактична кількість працівників Рахункової палати налічувала 464 особи, або 85 % від затвердженої штатної чисельності. При цьому у центральному апараті працювало 353 особи, а в територіальних управліннях – 111 осіб. За останні 5 років чисельність зросла лише на 30 осіб [4].

На наш погляд, така нерозвинена організаційна структура не лише не дозволяє повноцінно виконувати покладені на Рахункову палату функції, але й гальмує її розвиток у майбутньому.

3) *Формування системи кадрового забезпечення ВОКДФ.* Суспільство покладає на Рахункову палату як на вищий орган контролю державних фінансів виконання важливих завдань, що відображається у високих вимогах до кваліфікації її співробітників та їх широких повноваженнях. Саме тому питання підготовки кадрів та їх кваліфікації є вкрай важливими.

У світовій практиці підготовка кадрів поділяється на обов'язкову і добровільну (з метою просування службовими сходами). Обов'язкова підготовка включає певні етапи, які проходить кожен співробітник ВОКДФ: отримання вичерпної інформації стосовно організації і процесів, навичок участі у контрольних заходах, опанування основ аудиторської перевірки, починаючи з планування, і завершуючи розробкою проектів, виконанням і складанням висновків; отримання знань юридичного, економічного і методологічного характеру.

Добровільна підготовка базується на розвитку особистості, що включає самостійне підвищення кваліфікації (в т.ч. щодо навичок роботи у колективі, комунікативності, здатності розв'язання конфліктів, навичок організації праці і розподілу робочого часу).

Необхідно зазначити, що в цілому Рахункова палата має значний науковий потенціал – 3 доктори економічних наук, 21 кандидат наук, 12 аспірантів та 1 докторант. Вищу освіту мають всі державні службовці, з них 123 особи мають освітньо-кваліфікаційний рівень магістра, 113 осіб – дві вищі освіти, 13 осіб – три, 1 особа – чотири [4]. Проте розвиток організаційної структури у майбутньому вимагатиме розширення штатів, а це, в свою чергу, поставить завдання відповідного підбору кадрів. На

наш погляд, це може стати проблемою, адже сьогодні система вищої освіти не має відповідних напрямів підготовки фахівців за спеціалізаціями, які б враховували потреби майбутніх співробітників ВОКДФ. Співпраця Рахункової палати з вищими навчальними закладами в цьому напрямку є незначною.

Висновки. Проведений аналіз доводить, що інституційний розвиток Рахункової палати на сучасному етапі загальмовано. Отже, реалізація наступних завдань, на нашу думку, є вкрай важливою:

- привести повноваження Рахункової палати у відповідність до вимог світових стандартів, зокрема внести зміни до Конституції України і до Закону України «Про Рахункову палату»;
- розширити організаційну структуру Рахункової палати за рахунок збільшення кількості територіальних підрозділів;
- розробити систему добору кадрів, збільшення чисельності яких має відбуватися за рахунок перерозподілу функціональних обов'язків контролюючих органів;
- впровадити обмін досвідом щодо організації навчання персоналу з міжнародними ВОКДФ;
- розробити програми підвищення кваліфікації персоналу, впровадити систему атестації кадрів;
- залучити вищі навчальні заклади до підготовки відповідних фахівців у сфері контролю державних фінансів, в тому числі шляхом внесення змін до освітньо-професійних програм підготовки фахівців.

Вважаємо, що запропонована нами низка заходів сприятиме розв'язанню зазначених проблем, прискоренню інституційного розвитку Рахункової палати і повноцінній її діяльності в якості незалежного вищого органу контролю державних фінансів, що відповідає світовим стандартам.

Список літератури

1. Конституція України : закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Про рахункову палату : закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – ст. 137.
3. Счетная палата: признана «снаружи», недооценена «внутри» // «2000». – № 34 (570). – 26 августа – 1 сентября 2011 г.

4. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf.

5. Піхоцький В.Ф. Роль Рахункової палати України в системі державного фінансового контролю // Проблеми науки. – 2008. – № 3. – С. 2-7.

6. Миколенко М. С. Шляхи вдосконалення діяльності Рахункової палати України / М. С. Миколенко // Управління розвитком. – 2010. – № 2 (78). – С. 8-9.

Державний вищий навчальний заклад
“УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ”

State Higher Educational
“UKRAINE ACADEMY OF
OF THE NATIONAL BANK

