

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Развитие системы государственного аудита в Украине в условиях глобализации экономических процессов [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Развитие учетно-аналитической и контрольной системы в условиях глобализации экономических процессов : сб. науч. ст. / под общ. Ред. Т. Г. Шешуковой ; Перм. Гос. Ун-т. – Пермь, 2011. – С. 241–248.

Ю.Б. Слободяник

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В
УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОЦЕССОВ

г. Сумы, ГВУЗ «Украинская академия банковского дела
Национального банка Украины»

Процессы мировой глобализации сопровождаются усилением взаимозависимости национальных экономик, повышением интенсивности обмена товарами, услугами, капиталом, рабочей силой, информацией. На фоне активной мировой глобализации развитие экономики Украины происходит в условиях трансформации существующей социально-экономической системы, формирования рыночных отношений. Национальная экономическая система продолжает сохранять черты транзитивного этапа как следствие долгого периода относительной закрытости экономики.

В рыночной среде способность государства обеспечивать социально-экономическое развитие непосредственно зависит от целенаправленного применения экономической политики, объединяющей финансово-бюджетную, денежно-кредитную, структурно-инвестиционную, инновационную, социальную, научно-технологическую, региональную и внешнеэкономическую составляющие. Кроме того, процессы интеграции в мировое экономическое пространство, становления гражданского общества обуславливают необходимость эффективной деятельности государства в интересах общества. Приобретает существенное значение гражданский контроль за целевым и эффективным использованием

средств, аккумулируемых для обеспечения коллективных потребностей в бюджетах различных уровней и внебюджетных фондах. В сбалансированной системе государственного управления контроль законности, целесообразности и эффективности формирования, распределения и использования финансовых ресурсов, принадлежащих государству, является залогом эффективности проводимых экономических реформ и инструментом борьбы с правонарушениями в экономической сфере и коррупцией.

Таким образом, современная система государственного контроля должна быть направлена не только на поддержание законности в системе государственной власти, но и обеспечивать реализацию стратегии устойчивого социально-экономического развития, предусматривающую улучшение качества жизни населения, сохранение и возобновление природных ресурсов.

В Украине система контроля государственных финансов находится на стадии становления. Существующая система несовершенна, так как направлена преимущественно на выявление финансовых нарушений и виновных в этом лиц, а это не соответствует современным потребностям эффективного управления государственными финансами.

Считаем, что гармонизацию украинского законодательства с мировыми стандартами в сфере контроля государственных финансов усложняет отсутствие комплексного подхода к изучению и решению проблем в этой сфере. В соответствии с требованиями времени необходим постепенный переход от жесткого контроля в форме ревизий и проверок к другим формам контроля, направленным на предотвращение нарушений и повышение эффективности хозяйствования государственного сектора экономики.

На современном этапе система контроля государственных финансов в Украине характеризуется значительными объемами нецелевого использования денежных средств, малоэффективным управлением и отчуждением государственной собственности, функционированием огромного количества контролирующих органов различной подчиненности, отсутствием четкой регламентации их функций и полномочий. Все это привело к парадоксальной, на наш взгляд, ситуации, когда результативность контрольных мероприятий из года в год повышается, но при этом имеет место устойчивое ухудшение ситуации с устранением выявленных нарушений и реагированием на них. Так, например, по данным Главной финансовой инспекции Украины (бывшего Главного контрольно-ревизионного управления) в 2010 году было проверено более 14,3 тыс. предприятий,



учреждений и организаций. Нарушения были найдены на 13,5 тыс. объектов, что составляет 94 %. В ходе проверок было выявлено нарушений на сумму, эквивалентную 11,7 млрд. долл. США [1]. Такие результаты лишь подтверждают наш вывод о том, что действующая система контроля не достигает своей основной цели – обеспечения законного, экономного, эффективного, результативного и прозрачного управления государственными финансами.

В ходе исследования мы выделили несколько блоков основных проблем, связанных с функционированием системы контроля государственных финансов в Украине.

1. Теоретические проблемы. Связаны с отсутствием научной концепции, положенной в основу трансформации и развития системы контроля государственных финансов. В мировой практике существует размежевание контроля государственных финансов на внутренний (правительственный) и внешний (парламентский). При этом внутренний контроль направлен на обеспечение самоконтроля органов исполнительной власти, а внешний соответствует принципам независимости и объективности, поэтому не может быть подчинен органам исполнительной власти, непосредственно управляющим общественными ресурсами. В мировой практике для определения системы внешнего независимого публичного контроля за деятельностью государственных органов используется общепринятый термин «государственный аудит». Этот термин является новым для стран постсоветского пространства, в том числе и для Украины, поэтому очень часто отождествляется с государственным финансовым контролем. Анализ научных исследований в этой сфере свидетельствует о том, что терминология, используемая отечественными учеными и практиками, не согласуется с терминологией, определенной базовыми международными документами, в том числе Лимской декларацией руководящих принципов аудита государственных финансов. В украинской практике термин «аудит» для государственного сектора экономики используется ограниченно, лишь в отдельных законодательных и нормативных актах. При этом существующее законодательное определение государственного финансового аудита как разновидности государственного финансового контроля является некорректным, поскольку сосредоточивает внимание только лишь на одном из видов аудита (финансовом), а поэтому – сужает роль государственного аудита в целом.

2. Организационно-правовые проблемы. В соответствии с принципами Лимской декларации проводить независимый



объективный контроль государственных финансов может только конституционный независимый орган финансового контроля. В большинстве стран мира государственный аудит проводят независимые органы, обособленные от правительства: счетные палаты, государственные контрольные палаты, независимые контрольные управления, национальные управления аудита, аудиторские суды и пр. В Украине, как и в России, постоянно действующим органом внешнего государственного контроля является Счетная палата, полноценно функционирующая начиная с 1997 года. Принципы, положенные в основу функционирования Счетной палаты, позволяют утверждать о том, что ее деятельность не сводится сугубо к контрольно-ревизионной. Она является тем органом, который призван предоставлять обществу и органам власти незаангажированную реальную информацию о состоянии государственного управления, в том числе и средствами Государственного бюджета Украины [2]. Однако с самого начала работы специалисты Счетной палаты настаивали на расширении ее полномочий в отношении возможности полноценного контроля за исполнением государственного бюджета как целостного процесса, так как законодатель оставил за рамками этого контроля доходную часть бюджета, являющуюся неотъемлемой составной бюджетного процесса. В начале 2002 года была попытка исправить ситуацию с принятием Закона Украины «О внесении изменений в ст. 98 Конституции Украины», в соответствии с которым Счетная палата получила право проводить парламентский контроль не только использования бюджетных средств, но и формирования доходной части государственного и местных бюджетов в части финансирования их полномочий. Однако к этому закону Президент применил вето, что не позволило расширить полномочия Счетной палаты на практике.

В конце декабря 2004 года с принятием Закона Украины № 2222-IV «О внесении изменений в Конституцию Украины» произошла следующая попытка законодателей расширить контрольные полномочия Счетной палаты в отношении возможностей контроля за поступлением средств в государственный бюджет. В соответствии с этими изменениями, вступавшими в силу с 1 января 2006 года, статья 98 Конституции Украины была изложена в такой редакции: «Контроль от имени Верховного Совета Украины за поступлением средств в Государственный бюджет Украины и их использованием осуществляет Счетная палата» [3]. Но указанный закон был признан неконституционным в соответствии с Решением Конституционного Суда № 20-рп/2010 от 30.09.2010 в связи с нарушением



конституционной процедуры его рассмотрения и принятия. Таким образом, полномочия Счетной палаты Украины сегодня опять сужены и ограничиваются лишь контролем за использованием средств государственного бюджета Украины. Считаем такие ограничения полномочий высшего органа контроля государственных финансов в стране недопустимыми. Кроме того, что это является нарушением мировых стандартов, отсутствие контроля за бюджетными поступлениями приводит к применению схем незаконного использования государственных средств и собственности, уменьшению прозрачности системы контроля государственных финансов в целом.

Согласно Закону Украины «О Счетной палате» к полномочиям Счетной палаты отнесено проведение экспертизы проектов Государственного бюджета Украины, а также проектов законов и других нормативных актов, международных договоров Украины, общегосударственных программ и других документов, касающихся вопросов государственного бюджета и финансов; осуществление анализа и исследование нарушений и отклонений бюджетного процесса, подготовка и внесение в Верховный Совет Украины предложений по их устранению, а также совершенствованию бюджетного законодательства в целом.

Статус Счетной палаты как высшего органа контроля государственных финансов остается не определенным законодательно, лишь отмечается, что она подчинена и подотчетна Верховному Совету Украины и осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо от любых других органов власти. Также не конкретизированы положения, регулирующие взаимоотношения Счетной палаты с Президентом, Верховным Советом, Кабинетом Министров Украины, другими органами государственной власти, органами контроля государственных финансов Украины, правоохранительными органами и т.д.

Неразвитость организационной структуры Счетной палаты (а это лишь 8 территориальных управлений по областям Украины) не позволяет в полной мере реализовать функции государственного аудита. Наряду с этим возникает проблема формирования системы кадрового обеспечения. На сегодня кадровый состав Счетной палаты Украины насчитывает всего лишь 479 работников, что явно недостаточно для полноценного выполнения этим органом своих функций.

Концепция развития государственного внутреннего финансового контроля на период до 2015 года, одобренная



распоряжением Кабинета министров Украины от 22 октября 2008 года, разграничивает внешний и внутренний государственный аудит. Внешний аудит осуществляет Счетная палата Украины, а внутренний аудит может проводиться централизованно – органами государственной контрольно-ревизионной службы, и децентрализованно – уполномоченным самостоятельным подразделением, подчиняющимся непосредственно руководству органа государственного или коммунального сектора, но функционально независимым от него. Но анализ постановлений Кабинета Министров Украины № 1017 от 10.08.04 «Порядок проведения органами государственной контрольно-ревизионной службы государственного финансового аудита исполнения бюджетных программ» и № 361 от 25.03.06 «Порядок проведения органами государственной контрольно-ревизионной службы государственного финансового аудита деятельности субъектов хозяйствования» свидетельствует о том, что правительство стремится взять на себя функции ответственного и координирующего органа, обеспечивающего функционирование единой государственной системы финансового контроля. Это противоречит Лимской декларации и нивелирует статус высшего органа контроля государственных финансов в государстве, которым должна стать Счетная палата.

3. Методологические проблемы. Этот блок проблем обусловлен предыдущими. Действующие нормативные акты описывают лишь отдельные процедуры проведения государственного финансового аудита. Так, например, в 2008 году была утверждена Методика проведения органами государственной контрольно-ревизионной службы государственного финансового аудита деятельности субъектов хозяйствования, в которой указано, что государственный финансовый аудит проводится с целью оценки эффективности и законности использования государственных или коммунальных средств и имущества, других активов государства, правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой отчетности, функционирования системы внутреннего контроля объекта аудита, а государственный аудитор – это должностное лицо органа государственной контрольно-ревизионной службы, наделенное полномочиями проведения аудита. Такая разрозненность и несогласованность нормативной базы обусловлена отсутствием концепции единой системы контроля государственных финансов в стране.



Эффективный контроль государственных финансов должен учитывать традиционные, устоявшиеся принципы, нормы, стандарты и процедуры, а также качественно новые общественные и хозяйственные отношения и процессы. В современных условиях существует необходимость гармоничного сочетания финансового аудита с исследованием эффективности и результативности правительственных планов и программ с точки зрения их экономичности и соответствия целям развития (аудит эффективности).

Таким образом, трансформация и развитие системы контроля государственных финансов должны происходить на основе системного подхода, глубокого исследования отечественного и зарубежного опыта и достижений современной практики. В процессе решения указанных проблем должны быть достигнуты следующие результаты:

- приведение теоретико-методологической базы государственного аудита в соответствие с современными условиями – определение понятий «государственный финансовый контроль», «государственный аудит», «аудит государственных финансов», разработка и утверждение концепции государственного аудита;

- законодательное закрепление за Счетной палатой Украины статуса высшего органа государственного аудита с последующей реформой ее организационной структуры;

- реформирование организационной структуры, изменение распределения функций и сфер деятельности органов контроля государственных финансов;

- формирование согласованной концепции координации деятельности всех контрольных органов, составление на этой основе единого плана мероприятий общегосударственного финансового контроля;

- создание научно-исследовательской и учебной базы деятельности органов контроля государственных финансов, формирование системы кадрового обеспечения;

- разработка методологической базы государственного аудита – стандартов, методики комплексной оценки социально-экономической эффективности системы контроля государственных финансов и т.д.

Таким образом, соблюдение принципов системности и комплексности, положенных в основу формирования современной системы контроля государственных финансов в Украине, обеспечит законность, экономичность, эффективность, результативность и прозрачность управления государственными финансами, поставит органы власти под контроль общества, а также предоставит



независимую, объективную и публичную оценку результатов социально-экономического развития в стране.

Литература:

1. Отчет о результатах деятельности органов Государственной контрольно-ревизионной службы за 2010 год [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/71532>.
2. О счѣтной палате : закон Украины от 11 июля 1996 г. № 315/96-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1998. – № 24. – ст. 137.
3. Конституция Украины : закон от 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

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

