

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Трансформація та розвиток системи контролю державних фінансів [Текст] / Ю.Б. Слободяник // Актуальні проблеми фінансової системи України : збірник тез доповідей та виступів VII Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених, аспірантів і студентів 23 квітня 2010 р. т. II : Черкаси ЧДТУ. – С. 122-125.

УДК 338.246.025

ТРАНСФОРМАЦІЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Слободяник Ю.Б., к.е.н., доцент
ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Постановка проблеми. Проблема ефективності і прозорості державного управління в умовах євроінтеграційних процесів, розбудови в Україні громадянського суспільства є надзвичайно актуальною. Контроль дотримання законності, доцільності і ефективності формування, розподілу і використання фінансових потоків і фондів, що належать державі, у збалансованій системі державного управління має особливе значення і є запорукою ефективності здійснюваних економічних реформ і важливим інструментом боротьби з правопорушеннями в економічній сфері та корупцією.

В ринкових умовах фінансова діяльність держави ускладнюється взаємозв'язком з діяльністю недержавних комерційних організацій, іноземних інвесторів тощо. Відповідно ускладнюється і контроль державних фінансів, який з метою дотримання законності в сфері фінансів охоплює не лише фінансову діяльність державних організацій, але й опосередковано – діяльність інших юридичних і фізичних осіб.

В Україні система контролю державних фінансів знаходиться на стадії становлення. Чинна система виявляється недосконалою, адже спрямована переважно на виявлення фінансових порушень і винних в них осіб, а це не відповідає сучасним потребам управління державними фінансами. Гармонізацію вітчизняного законодавства з європейськими нормами в сфері контролю державних фінансів ускладнює відсутність комплексного підходу до вивчення і розв'язання проблем державного фінансового контролю, концепції його розвитку. Відповідно до вимог часу потрібен поступовий перехід від жорсткого контролю у формі ревізій і перевірок до інших форм контролю, направлених на запобігання порушенням та підвищення ефективності господарювання державного сектору економіки.

Аналіз та напрями дослідження. Ефективний контроль державних фінансів має враховувати традиційні, усталені принципи, норми, стандарти і процедури, а також якісно нові суспільні й господарські відносини і процеси.

Існуюча в Україні система державного фінансового контролю характеризується значними обсягами нецільового використання державних коштів, малоефективним управлінням і відчуженням державної власності, функціонуванням великої кількості контролюючих органів різної підлеглості, відсутністю чіткої регламентації їх функцій і повноважень.

Проблеми сучасного етапу функціонування вітчизняної системи контролю державних фінансів можна розподілити наступним чином.

1. *Науково-теоретичні проблеми.* Пов'язані з відсутністю наукової концепції, покладеної в основу трансформації і розвитку системи контролю державних фінансів. В

світовій практиці існує розмежування контролю державних фінансів на внутрішній (урядовий) і зовнішній (парламентський). При цьому внутрішній контроль державних фінансів має бути спрямованим на забезпечення самоконтролю органів виконавчої влади, а зовнішній має відповідати принципам незалежності та об'єктивності, отже, не може підпорядковуватися органам виконавчої влади, які безпосередньо управляють суспільними ресурсами. У світовій практиці для позначення системи зовнішнього незалежного публічного контролю за діяльністю органів держави з управління суспільними ресурсами використовується загальноприйнятий і усталений термін «державний аудит». Цей термін є новим для країн пострадянського простору, в тому числі і для України, отже, часто ототожнюється з державним фінансовим контролем. Як свідчить аналіз наукових досліджень, термінологія, яка використовується вітчизняними науковцями, фахівцями-практиками, не узгоджується з термінологією, визначеною базовими міжнародними документами, зокрема Лімською декларацією керівних принципів аудиту державних фінансів. У вітчизняній практиці термін «аудит» для державного сектора економіки застосовується обмежено, лише в окремих законодавчих і нормативних актах. При цьому існує законодавче визначення державного фінансового аудиту як різновиду державного фінансового контролю виявляється некоректним, оскільки зосереджує увагу лише на одному із видів аудиту (фінансовому), а тому – звужує роль державного аудиту взагалі.

2. *Організаційно-правові проблеми.* Відповідно до принципів Лімської декларації здійснювати незалежний об'єктивний контроль державних фінансів може лише конституційний незалежний орган фінансового контролю. У більшості країн світу державний аудит здійснюють незалежні органи, відокремлені від уряду: рахункові палати, державні контрольні палати, незалежні контрольні управління, національні управління аудиту, аудиторські суди тощо. В Україні постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, що здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України, є Рахункова палата, яка функціонує з 1997 року. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» до повноважень Рахункової палати віднесено проведення експертизи проектів Державного бюджету України, а також проектів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань державного бюджету і фінансів України, здійснення аналізу і дослідження порушень та відхилень бюджетного процесу, підготовку і внесення до Верховної Ради України пропозицій щодо їх усунення, а також удосконалення бюджетного законодавства в цілому.

Статус Рахункової палати як вищого органу контролю державних фінансів залишається не визначеним законодавчо, лише зазначається, що вона підпорядкована і підзвітна Верховній Раді України і здійснює свою діяльність самостійно і незалежно від будь-яких інших владних органів [1]. Також не конкретизовані положення, які регулюють взаємовідносини Рахункової палати з Президентом, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України, іншими органами державної влади, органами контролю державних фінансів України, правоохоронними органами тощо.

Нерозвиненість організаційної структури Рахункової палати (а це лише 8 територіальних управлінь по областях України) не дозволяє повною мірою реалізувати функції державного аудиту. Поряд з цим виникає проблема формування системи кадрового забезпечення.

В Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року, схваленої розпорядженням Кабінету міністрів України від 22 жовтня 2008 року, розмежовується зовнішній і внутрішній державний аудит: зовнішній аудит здійснює Рахункова палата України, а внутрішній аудит може проводитись централізовано – органами державної контрольно-ревізійної служби, і децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, що підпорядкований безпосередньо керівництву органу

державного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього [2]. Але аналіз постанов Кабінету Міністрів України № 1017 від 10.08.04 «Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» та № 361 від 25.03.06 «Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання» виявляє, що уряд прагне взяти на себе функції відповідального та координуючого органу, котрий повинен забезпечувати функціонування єдиної державної системи фінансового контролю. Це суперечить Лімській декларації і нівелює статус вищого органу контролю державних фінансів в державі, яким має стати Рахункова палата.

3. *Методологічні проблеми.* Ця низка проблем обумовлена попередніми. Чинні нормативні акти описують лише окремі процедури проведення державного фінансового аудиту. Так, наприклад, у 2008 році було затверджено Методику проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання, в якій зазначено, що державний фінансовий аудит здійснюється з метою оцінки ефективності і законності використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю об'єкта аудиту, а державний аудитор – це посадова особа органу державної контрольно-ревізійної служби, яка наділена повноваженнями на здійснення аудиту [3]. Така розрізненість і неузгодженість нормативної бази обумовлена відсутністю концепції єдиної системи контролю державних фінансів в країні.

В сучасних умовах існує необхідність гармонійного поєднання фінансового аудиту з дослідженням ефективності і результативності урядових заходів і програм з точки зору їх економічності і відповідності цілям розвитку (аудит ефективності).

Висновки. Таким чином, трансформація і розвиток системи контролю державних фінансів має відбуватися на основі системного підходу, глибокого дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду і досягнень сучасної практики. В процесі вирішення зазначених проблем мають бути досягнуті наступні результати:

- приведення теоретико-методологічної бази державного аудиту у відповідність до сучасних умов – визначення понять «державний фінансовий контроль», «державний аудит», «аудит державних фінансів», розробка і затвердження концепції державного аудиту;
- законодавче закріплення за Рахунковою палатою України статусу вищого органу державного аудиту з подальшою реформою її організаційної структури;
- реформування організаційної структури, зміна розподілу функцій і сфер діяльності органів державного фінансового контролю;
- формування узгодженої концепції координації діяльності усіх контрольних органів, складання на цій основі єдиного плану заходів загальнодержавного фінансового контролю;
- створення науково-дослідницької та навчальної бази діяльності органів контролю державних фінансів, формування системи кадрового забезпечення;
- розробка методологічної бази державного аудиту – стандартів, методики комплексної оцінки соціально-економічної ефективності системи контролю державних фінансів тощо.

Трансформація вітчизняної системи контролю державних фінансів в напрямку запровадження державного аудиту дозволить забезпечити прозорість, відкритість і підзвітність органів держави суспільству.

Література.

1. Про рахункову палату: закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // www.rada.gov.ua



2. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р // Офіційний вісник України від 07.11.2008. – 2008 р. – № 82. – ст. 2767.

3. Про затвердження Методики проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання : наказ Головкиру від 04 серпня 2008 року № 300 // Офіційний вісник України від 10.11.2008. – 2008 р. – № 83. – ст. 2801.

State Higher Educational Institution
“UKRAINIAN ACADEMY OF BANKING”
OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE”

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

