

Надруковано: Стан та перспективи розвитку фінансової системи України [Текст] : монографія / [Ю. Б. Слободяник та інші.] ; під ред. д.е.н., професора О. О. Непочаєнко. – Умань : Видавець «Сочінський», 2012. – 324 с. – ISBN 978-966-2643-45-9. [С. 52-57].

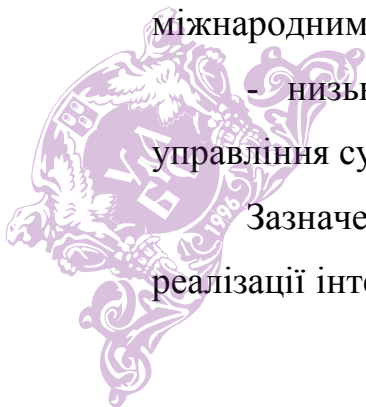
Розділ 1.6. Проблеми забезпечення якості зовнішнього аудиту державних фінансів

Ефективна система управління державними фінансами є запорукою сталого економічного розвитку держави та основою її національної безпеки. Від прозорості й ефективності державного управління безпосередньо залежить успішність розбудови громадянського суспільства, що стала пріоритетним напрямком державної політики останніх років.

Трансформаційні процеси в економіці України, що супроводжують становлення ринкових відносин, тісно пов'язані зі змінами у системі державного управління, яка на початку двохтисячних років характеризувалася наступним:

- існуючі методики формування бюджету не сприяли виконанню ним функції інструменту забезпечення державної політики;
- значна фрагментарність інформації, що знаходилась в декількох системах з обмеженим доступом, не дозволяла приймати своєчасні та виважені управлінські рішення;
- бухгалтерський облік у державному секторі не відповідав міжнародним стандартам бухгалтерського обліку і вимогам до вступу у ЄС;
- чинна система внутрішнього фінансового контролю не відповідала міжнародним стандартам;
- низький рівень прозорості і гласності звітів органів державного управління суперечив світовим вимогам.

Зазначені проблемні аспекти стали принциповою перешкодою для реалізації інтересів і цілей державного розвитку, а, отже, вимагали термінового



вирішення. Започаткований у 2008 році процес модернізації державних фінансів мав на меті зміцнення управління державними фінансами завдяки підвищенню його функціональної ефективності та прозорості через запровадження сучасної системи управління державними фінансами. У зв'язку з цим було укладено і ратифіковано Угоду про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку¹. Реалізація зазначеної угоди, що продовжується до цих пір, передбачає зміцнення інституційної спроможності та функціональної ефективності, інтеграцію ключових функцій управління державними фінансами для розробки єдиної централізованої інформаційної системи, яка стане основою всіх процесів управління державними фінансами.

На сьогоднішній день триває удосконалення нормативно-правового забезпечення і створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами. Так, Міністерством фінансів України було розроблено Стратегію модернізації системи управління державними фінансами². Крім того, урядом було прийнято низку нормативних актів, що спрямовані на здійснення реформ у бюджетній системі, зокрема, затверджено Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки³, схвалено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю⁴ і Концепцію реформування місцевих бюджетів⁵.

¹ Про ратифікацію Угоди про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку : закон України № 591-VI від 24.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-17/ed20080924>.

² Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України № 888-р від 17.10.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-2007-%D1%80>.

³ Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України № 34 від 16.01.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BE>.

⁴ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України № 158-р від 24.05.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

Результатом удосконалення системи державних фінансів має стати, поміж іншим, підвищення прозорості дій державних органів та більш ефективна взаємодія як між державними органами влади, так і між державними установами та громадянами, яким ці установи надають послуги. Отже, зазначені зрушення у підвищенні ефективності системи державного управління мають позитивно вплинути і на етапи планування, використання і контролю фінансових потоків держави.

Досягнення поставленої мети може стати основою розбудови громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно значущих рішень. Зауважимо, що одним із засадничих принципів громадянського суспільства є відкритість і прозорість у взаємодії між його інститутами та органами виконавчої влади. Отже, налагодження ефективної системи державного управління є лише першим кроком у становленні України як демократичної, правової і соціальної держави. Наступним етапом має стати запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю влади, що у більшості розвинутих демократичних країн світу відбувається шляхом реалізації зовнішнього незалежного контролю за органами державного управління – державного аудиту.

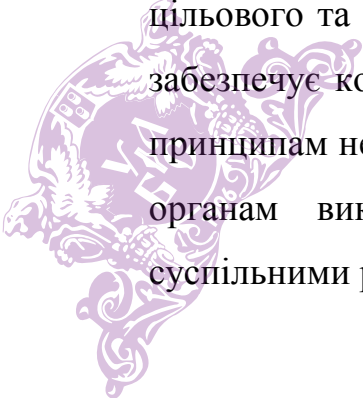
Інститут державного аудиту є відносно новим для України, як і для інших країн пострадянського простору. Новою для нашого сприйняття стала система суспільних цінностей, основою якої є концептуальна ідея про необхідність практичної участі виборців (громадян – платників податків) в управлінні державним бюджетом, власністю, інтелектуальними та іншими національними ресурсами. Укорінення цієї ідеї у свідомості громадян пов'язане зі змінами у світогляді, в уявленнях про принципи взаємовідносин особи, суспільства і держави. Проте у багатьох країнах з давніми традиціями демократії,

⁵ Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.

лібералізму, громадянського суспільства зовнішній аудит є обов'язковим елементом суспільного управління фінансами. Належне функціонування системи державного аудиту дозволяє завчасно виявляти відхилення від прийнятих стандартів законності, ефективності, результативності й економічності управління суспільними ресурсами. В результаті функціонування системи державного аудиту суспільство отримує важливу інформацію про якість роботи держави, що безпосередньо впливає на рівень суспільної підтримки чинної влади. Отже, стан системи державного аудиту в країні є індикатором ступеню демократичності, відкритості й ефективності органів влади.

До теперішнього часу стосовно сфери зовнішнього аудиту діяльності органів влади з управління суспільними ресурсами замість усталеного у світовій практиці терміну «аудит» в українській мові дуже часто вживається термін «контроль». Це призводить до проблеми розуміння принципової різниці між системою контролю держави і системою контролю за державою. Державний контроль є інструментом держави, за допомогою якого органи влади управляють суспільними фінансами. На відміну від державного контролю, державний аудит – інструмент суспільства, за допомогою якого воно бере участь в управлінні суспільними ресурсами.

Більшість розвинутих країн світу мають систему контролю державних фінансів, що складається з внутрішнього (урядового) контролю і зовнішнього (парламентського) аудиту. Цілі внутрішнього і зовнішнього контролю принципово різняться, що впливає на його організацію, методику проведення і результати. Так, наприклад, внутрішній фінансовий контроль спрямований на забезпечення самоконтролю органів виконавчої влади – перевірку законності, цільового та ефективного використання бюджетних ресурсів. Зовнішній аудит забезпечує контроль суспільства за станом державного управління, відповідає принципам незалежності та об'єктивності, тому не може бути підпорядкований органам виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють управління суспільними ресурсами.



Необхідно зазначити, що система державного внутрішнього фінансового контролю сьогодні в Україні розвинута дещо краще, ніж система зовнішнього державного аудиту. Зрештою, реформи підсистем зовнішнього аудиту і внутрішнього контролю державних фінансів відбуваються без належного взаємоузгодження. Принцип незалежності зовнішнього державного аудиту поки що не реалізований повною мірою, про що свідчать останні оприлюднені звіти і публікації Рахункової палати України⁶. Крім того, поза сферою дії повноцінного аудиту державних фінансів залишились дохідна частина державного бюджету, місцеві бюджети, істотна частина природних ресурсів та багато іншого. Незважаючи на істотні розбіжності, що існують між органами зовнішнього державного аудиту (Рахунковою палатою України) і державного внутрішнього фінансового контролю (Головною фінансовою інспекцією України), їх представники однакові у судженні про те, що сьогодні ці органи не справляються з задачами, що поставлені перед сучасною системою контролю державних фінансів. Причин насправді багато – відсутність концепції єдиної системи державного контролю, безсистемне прийняття законодавчих актів, що регулюють цю сферу, необґрунтоване пряме копіювання зарубіжного досвіду без урахування національних особливостей, проблеми неналежного фінансування та кадрового забезпечення трансформацій в цій сфері тощо. Втім, фахівці відмічають свідому протидію окремих представників депутатського корпусу прийняттю найважливіших законодавчих актів в сфері контролю державних фінансів.

Вважаємо, що подальші перетворення чинної системи контролю державних фінансів в напрямку забезпечення якості незалежного зовнішнього аудиту дозволять належним чином підтримати реформи системи державного управління, що в цілому призведе до підтримання законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості управління державними фінансами.

⁶ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/>

На нашу думку, сьогодні можна виокремити наступні проблемні аспекти забезпечення якості зовнішнього аудиту державних фінансів.

По-перше, потрібне законодавче визначення і закріплення у Конституції України статусу вищого органу державного аудиту за Рахунковою палатою. Це дозволить забезпечити чітке розмежування сфер зовнішнього і внутрішнього контролю державних фінансів з подальшим визначенням повноважень відповідних органів.

По-друге, необхідно домогтися внесення змін до Конституції України в частині повернення норми, яка визначала, що не лише видаткова частина державного бюджету має бути поставлена під контроль суспільства, а й дохідна, що повністю відповідає вимогам світових стандартів в сфері аудиту державних фінансів⁷.

По-третє, слід сформувану узгоджену концепцію координації діяльності всіх державних контрольних органів і підготувати на цій основі єдиний план загальнодержавного фінансового контролю. Таким чином буде забезпечена ефективність контрольних заходів, що доволі часто дублюються. Основою може стати згадувана вище єдина централізована інформаційна система, впровадження якої передбачене Проектом модернізації державних фінансів.

По-четверте, якість контрольних заходів, що проводяться вищим органом державного аудиту, напряму залежить від належного забезпечення його функціонування. При цьому йдеться, насамперед, про забезпечення принципу незалежності, що має наступні прояви:

- організаційна незалежність – незалежність членів вищого органу державного аудиту, відсутність будь-якого зовнішнього впливу на його діяльність;
- функціональна незалежність – закріплення аудиторських компетенцій вищого органу державного аудиту в Конституції країни, свобода планування аудиторських перевірок і складання висновків за їх наслідками;

⁷ Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

- фінансова незалежність – отримання необхідних фінансових ресурсів з бюджету, вільне розпорядження коштами.

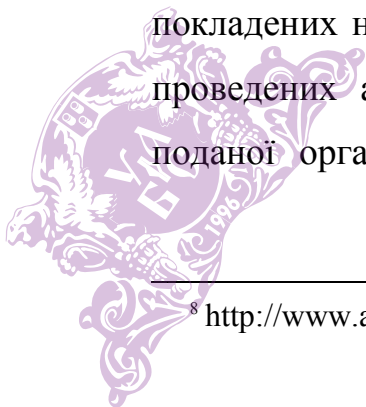
Потрібно завжди враховувати, що незалежність не може бути абсолютною, оскільки вищий орган державного аудиту є частиною держави, але вона має бути гарантована і достатньо захищена з правової точки зору.

Крім того, потрібне відповідне кадрове забезпечення, що на сьогоднішній день поки що залишається проблемою. Так, за даними Рахункової палати України, її штатна укомплектованість на початок 2011 року становила 85 % від потреби⁸. До речі, проблема кадрового забезпечення існує і у вищих органах державного аудиту розвинутих країн, оскільки має достатньо об'єктивне підґрунтя. На висококласних фахівців, якими зазвичай укомплектований штат вищого органу державного аудиту, завжди існує значний попит в приватних компаніях. Зважаючи на те, що фінансування вищого органу державного аудиту відбувається за рахунок коштів державного бюджету, конкурувати з приватними компаніями щодо заробітної плати він не в змозі.

По-п'яте, на нашу думку, механізм реагування органів державної влади, установ та організацій на висновки, пропозиції і рекомендації Рахункової палати як вищого органу державного аудиту потребує доопрацювання. Адже якість зовнішнього аудиту державних фінансів визначається не лише знаходженням відхилень від стандартів і норм (тим більше зловживань і порушень), а й відповідним реагуванням на таку інформацію – швидким усуненням наслідків і запобіганням настанню схожої ситуації у майбутньому.

По-шосте, проблема, тісно пов'язана з попередньою, – забезпечення гласності у роботі вищого органу державного аудиту. Сьогодні Рахункова палата на своєму офіційному сайті оприлюднює бюлетені і звіти про виконання покладених на неї завдань. Аналіз цієї інформації свідчить про те, що під час проведених аудитів виявляється безліч порушень законності, достовірності поданої органами державної влади інформації, ефективності урядових дій

⁸ <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/>



тощо. Проте інформацію про вжиті заходи щодо кожного виявленого порушення або відхилення знайти майже неможливо.

Вважаємо, що вирішенню проблеми забезпечення гласності сприятиме більша прозорість та достовірність фінансової звітності у державному секторі, щодо якої заплановано завершити розробку, відповідно до вимог міжнародних стандартів (IPSAS), національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності у державному секторі. Запровадження національних стандартів передбачене у 2013 році. Державна казначейська служба України передбачала реалізацію цього завдання вже з використанням інтегрованої Системи управління державними фінансами. Проте, як відмічають фахівці, що проводили огляд Проекту модернізації державних фінансів, у своєму звіті⁹, у зв'язку з тим, що в діяльності Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України не передбачено власних коштів для заміни та модернізації існуючого програмного забезпечення у 2013–2014 роках, початок проведення реформування бухгалтерського обліку та запровадження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку на даний момент залишається невизначеним. Крім того, ні чинне законодавство, яке регулює організацію бухгалтерського обліку і звітності бюджетних установ і організацій, ні згадувана нами Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007 – 2015 роки чітко не передбачають порядок оприлюднення фінансової звітності бюджетних установ. Однак без цього, на наш погляд, стає неможливим дотримання публічності державних фінансів. Зазначене не може позитивно позначитися на ході реформ у цій сфері, що, безумовно, не підвищить якість аудиту державних фінансів найближчим часом.

Сучасна дієва система контролю державних фінансів має забезпечувати глибокий аналіз ефективності використання бюджетних коштів і якості фінансового менеджменту для більш широкого використання результатів цього

⁹ Звіт із середньострокового огляду Проекту модернізації державних фінансів; Міністерство фінансів України, березень 2012 року [Електронний ресурс] : Режим доступу. – http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=255968.

аналізу при формуванні бюджетів і прийнятті управлінських рішень на державному рівні. Отже, вирішення зазначених нами проблем значно поліпшить якість незалежного аудиту державних фінансів, що, в свою чергу, не лише дозволить забезпечити прозорість і покращити ефективність їх використання, а й прискорить розбудову громадянського суспільства і пришвидшить вступ Україні до ЄС.

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

Державний вищий навчальний заклад
"УКРАЇНСЬКА АКАДЕМІЯ БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ"
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

