

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Формирование системы внешнего и внутреннего контроля государственных финансов в Украине [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Теоретические и прикладные аспекты современной экономики : Межвузовский сборник научных трудов. – 2010. – Вып. 1. – С. 469–475. – ISBN 978-5-87757-184-6.

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО И ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ В УКРАИНЕ

Слободяник Ю.Б., к.э.н., доцент

*Государственное высшее учебное заведение «Украинская академия
банковского дела Национального банка Украины»,
г. Сумы, Украина*

Формирование в Украине рыночных отношений, создание конкурентоспособной экономики, становление гражданского общества обуславливают потребность в эффективности деятельности государства в интересах общества. Экономические и социальные успехи напрямую зависят от доверия между гражданами, социальными институтами и государством. Общество должно иметь гарантию целевого и эффективного расходования средств, аккумулируемых в бюджете и внебюджетных фондах для обеспечения коллективных потребностей.

В условиях экономического кризиса усиливается роль государства в управлении социально-экономическим развитием, появляется острая необходимость повышения эффективности функционирования органов исполнительной власти, направленного на открытое и ответственное управление экономическими, человеческими, природными и финансовыми ресурсами. Существенное значение приобретают изменения характера управления социально-экономическим развитием, неразрывно связанные с системой государственных финансов. Демократизация общества, изменения в экономике требуют новых подходов к организации контроля, ориентированного на качество, инновации, эффективность кадрового потенциала. От системы контроля государственных финансов зависит уже не

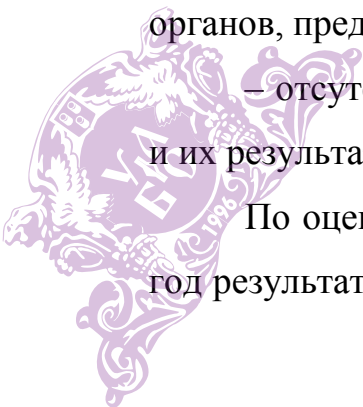
только поддержание законности в системе государственной власти, но и обеспечение реализации стратегии социально-экономического развития, направленного на повышение качества жизни населения.

Система контроля государственных финансов напрямую зависит от государственного строя. Так, командно-административная система требовала достаточно жёсткого контроля, проводившегося в форме ревизий и проверок, направленных на выявление нарушений законодательства и наказание виновных. Рыночная экономика основана, прежде всего, на партнерских взаимоотношениях государства и хозяйствующих субъектов. Именно поэтому государство постепенно должно перестроиться на нефискальные формы контроля, основной целью которых является предотвращение нарушений и повышение эффективности управления в государственном секторе экономики. Одной из отличительных черт правового демократического государства является наличие системы внешнего и внутреннего контроля государственных финансов.

В целом анализ современной системы контроля государственных финансов в Украине показывает наличие ряда общих и узкоспециальных проблем, таких как:

- недостаточное развитие терминологического аппарата;
- отсутствие чёткой концепции развития внешнего и внутреннего контроля государственных финансов;
- наличие разветвлённой и малоэффективной системы контролирующих и проверяющих органов, работа которых зачастую проводится параллельно;
- несоответствие функций, полномочий и заданий контрольных органов, представляющих различные ветви власти;
- отсутствие единой информационной базы контрольных мероприятий и их результатов и т.д.

По оценкам специалистов эти проблемы привели к тому, что из года в год результативность проводимых контрольных мероприятий увеличивается,



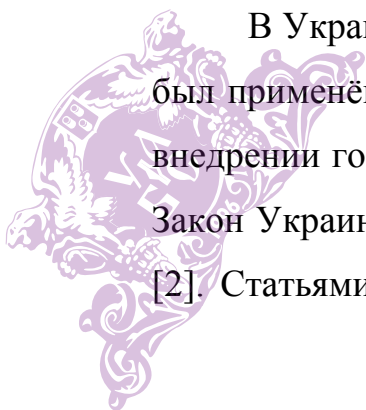
но при этом ухудшается ситуация с устранением нарушений и реагированием на их выявление. Так, за последний год было обеспечено возмещение нанесённых бюджету убытков в размере всего лишь 6 % от общего числа выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений. Такой контроль не достигает цели, состоящей в законном, экономичном, эффективном, результативном и прозрачном управлении государственными финансами, и не удовлетворяет руководство государства.

Существенной проблемой является также определение статуса, полномочий и функций контролирующих органов, представляющих законодательную и исполнительную ветви власти. Отсутствует чёткое размежевание внешнего и внутреннего финансового контроля, значительная часть контрольных функций по распоряжению финансовыми ресурсами принадлежит органам исполнительной власти, уполномоченным распоряжаться этими ресурсами и т.д.

К сожалению, в Украине, как и в других государствах постсоветского пространства, система государственного финансового контроля не была перестроена кардинально. Были проведены корректирующие реформы без изменения организационно-правовой структуры контрольных органов, направленные на внедрение новых форм контроля государственных финансов. При этом изменения не носили системный характер и поэтому большого успеха пока не имеют.

Сегодня происходит адаптация украинского законодательства к европейским нормам, в первую очередь, к положениям Лимской декларации в отношении развития системы независимого контроля государственных финансов (государственного аудита).

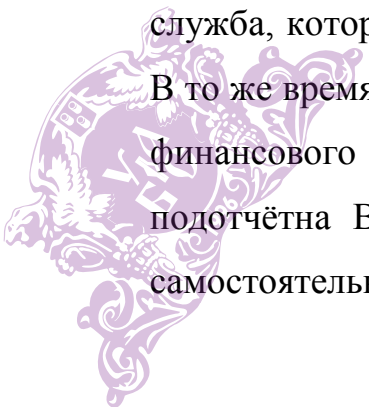
В Украине впервые термин «аудит» в сфере государственных финансов был применён в Бюджетном Кодексе в 2001 году [1]. Следующим шагом во внедрении государственного аудита стал принятый парламентом в 2005 году Закон Украины «Об управлении объектами государственной собственности» [2]. Статьями этого закона было установлено, что органы государственной



контрольно-ревизионной службы проводят государственный аудит субъектов хозяйствований государственного сектора экономики, направленный на предотвращение финансовых нарушений, обеспечение эффективного использования бюджетных средств, государственного имущества.

С принятием в 2005 году Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по предотвращению финансовых нарушений, обеспечению эффективного использования бюджетных средств, государственного и коммунального имущества» была дана официальная трактовка термина «государственный финансовый аудит». Данным законом определено, что «государственный финансовый аудит является разновидностью государственного финансового контроля и заключается в проверке и анализе фактического состояния дел в отношении законного и эффективного использования государственных и коммунальных средств и имущества, прочих активов государства, правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой отчетности, функционирования системы внутреннего контроля» [3]. Следует отметить, что в результате принятия этого закона был отменён запрет на предоставление аудиторских услуг органами государственной контрольно-ревизионной службы, а также установлено, что положения Закона Украины «Об аудиторской деятельности» не распространяются на аудиторскую деятельность государственных органов, их подразделений и должностных лиц, уполномоченных на проведение финансового контроля, в т.ч. и в форме аудита.

Действующим законодательством установлено, что в Украине государственный финансовый аудит проводят контрольно-ревизионная служба, которая подчиняется Министерству финансов, и Счётная палата [4]. В то же время, чётко не прописан статус Счётной палаты как высшего органа финансового контроля, а только лишь обозначено, что она подчиняется и подотчётна Верховному Совету Украины и проводит свою деятельность самостоятельно и независимо от любых других органов власти [5]. И только

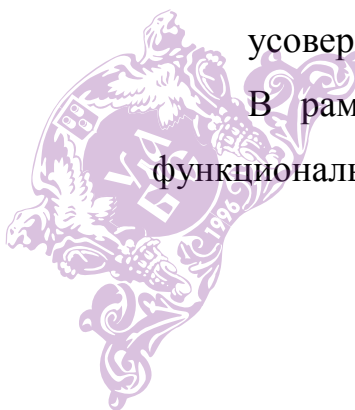


лишь в новой редакции Концепции развития государственного внутреннего финансового контроля на период до 2015 года, одобренной распоряжением Кабинета министров Украины от 22 октября 2008 года, разграничивается внешний и внутренний государственный аудит. Так, в соответствии с упомянутой Концепцией, внешний государственный аудит проводит Счётная палата Украины, а внутренний аудит может проводиться централизованно – органами государственной контрольно-ревизионной службы, и децентрализованно – уполномоченным самостоятельным подразделением, подчиненным непосредственно руководству органа государственного или коммунального сектора, но функционально независимым от него [6].

Отметим, что Счётная палата как независимый орган парламентского контроля государственных финансов функционирует в Украине с 1997 года. Основные её задачи состоят в следующем:

- организация и проведение контроля своевременного исполнения расходной части Государственного бюджета Украины, расходования бюджетных средств по объёмам, структуре и их целевому назначению;
- контроль создания и погашения внутреннего и внешнего государственного долга Украины;
- определение эффективности и необходимости расходов бюджетных средств, валютных и кредитно-финансовых ресурсов;
- контроль финансирования общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и национально-культурного развития, охраны окружающей среды;
- анализ установленных отклонений от показателей Государственного бюджета и подготовка предложений по их устранению, а также по усовершенствованию бюджетного процесса в целом и др.

В рамках этих задач Счётная палата имеет организационную и функциональную независимость.



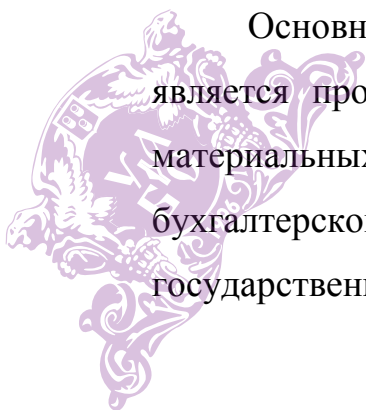
Объектом контроля со стороны Счётной палаты являются все операции, имеющие финансовые последствия для Государственного бюджета Украины.

Счётная палата Украины является членом Международной организации Высших органов финансового контроля (INTOSAI) с 1998 года, Европейской организации Высших органов финансового контроля (EUROSAI) с 1999 года, Совета руководителей Высших органов финансового контроля стран – участниц СНГ с 2000 года, признана международным сообществом как высший орган контроля государственных финансов Украины.

Государственная контрольно-ревизионная служба в Украине проводит независимый внутренний финансовый контроль от имени исполнительной ветви власти. В состав государственной контрольно-ревизионной службы в Украине входят: Главное контрольно-ревизионное управление Украины, контрольно-ревизионные управления в Автономной Республике Крым, 24 областях, городах Киеве и Севастополе и 562 контрольно-ревизионных отделов в районах, городах и районах в городах.

Главное контрольно-ревизионное управление Украины является центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики в сфере государственного финансового контроля использования предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от формы собственности, ведомственной принадлежности и подчинённости, средств бюджетов всех уровней и внебюджетных фондов, сохранности государственного и коммунального имущества, ведения бухгалтерского учёта и финансовой отчётности.

Основным заданием государственной контрольно-ревизионной службы является проведение государственного контроля расходования средств и материальных ценностей, их сохранности, состояния и достоверности бухгалтерского учёта и отчётности в министерствах, ведомствах, государственных комитетах, государственных фондах, бюджетных



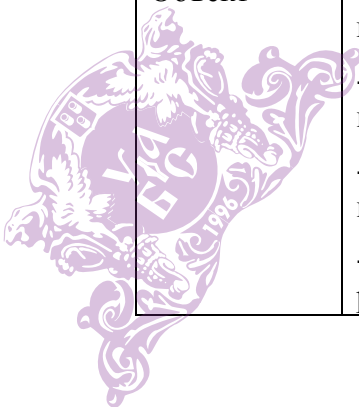
учреждениях, а также на предприятиях и в организациях, получающих средства их бюджетов всех уровней и государственных валютных фондов, разработка предложений по устранению выявленных недостатков и нарушений и предотвращение их в дальнейшем.

Сравнительная характеристика внешнего и внутреннего контроля государственных финансов дана в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительная характеристика внешнего и внутреннего
контроля государственных финансов

Параметры	Внешний контроль государственных финансов (государственный аудит)	Внутренний контроль государственных финансов
Цель проведения	<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение стабильности и экономической безопасности государства; - предоставление всем заинтересованным лицам независимой информации о том, каким образом осуществляется государственное управление 	<ul style="list-style-type: none"> - проведение мероприятий по обеспечению полноты поступлений средств в бюджетную систему; - сохранение и эффективное использование государственной собственности; - предотвращение финансовых нарушений в государственном секторе экономики
Задачи	<ul style="list-style-type: none"> - комплексное рассмотрение государственного бюджета; - оценка альтернативных вариантов бюджетных решений; - анализ долгосрочных последствий правительственных программ и направлений действий; - оценка технологии, обеспечивающей государственные органы информацией о последствиях законодательных решений в различных сферах 	<ul style="list-style-type: none"> предоставление информации компетентным органам о найденных отклонениях от принятых стандартов, нарушениях принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов, с целью проведения корректирующих мероприятий, возмещения причиненного ущерба и привлечения виновных к ответственности
Объект	<ul style="list-style-type: none"> - финансовые ресурсы и имущество государства, их учет; - проекты законодательных и нормативных актов; - оценка финансовых результатов исполнения бюджета; - оценка прогнозов и направлений развития отдельных отраслей 	<ul style="list-style-type: none"> - целевое и законное использование бюджетных средств; - целевое использование и своевременное погашение кредитов, выданных под гарантии правительства; - порядок ведения бухгалтерского учета и достоверность отчетности об исполнении государственного и

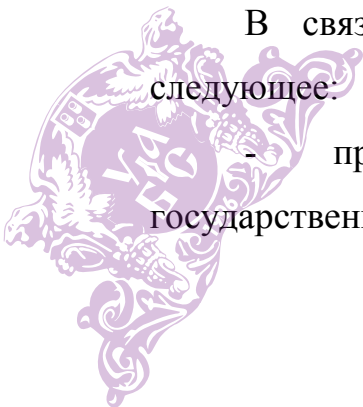


Параметры	Внешний контроль государственных финансов (государственный аудит)	Внутренний контроль государственных финансов
	экономики и государства в целом	местных бюджетов
Ресурсное обеспечение	финансирование за счет средств государственного бюджета	финансирование за счет средств государственного бюджета
Формы проведения	- финансовый аудит (аудит соответствия); - аудит административной деятельности (аудит эффективности, аудит результативности, аудит продуктивности и т.д.)	- проверка; - ревизия; - инспектирование; - аудит
Результаты проведения	предоставление рекомендаций: - по направлениям экономии публичных ресурсов; - по путям повышения эффективности деятельности отдельных участков управленческой системы; - по усовершенствованию направлений достижения результативности принятых управленческих решений	финансовые санкции, применяемые по факту бюджетных правонарушений: - прекращение операций с бюджетными средствами; - приостановка бюджетных ассигнований; - уменьшение ассигнований распорядителям бюджетных средств наложение административной ответственности на должностных лиц, виновных в правонарушениях
Гласность	свободный доступ общественности к информации: отчеты предоставляются Президенту, Парламенту, государственным органам. Открытая публикация отчетов и результатов проверки в средствах массовой информации	существуют ограничения свободного доступа к результатам контроля

Дальнейшее реформирование системы контроля государственных финансов должно исходить из принципа системности и органично объединить две важные составляющие – внешний и внутренний контроль.

В связи с этим в ближайшей перспективе предстоит сделать следующее:

- привести теоретико-методологическую базу контроля государственных финансов в соответствие с современными требованиями;

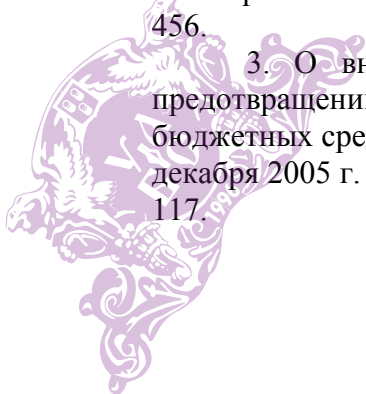


- разработать концепцию и нормативно-правовое обеспечение деятельности органов, проводящих внешний и внутренний контроль государственных финансов;
- закрепить статус высшего органа контроля государственных финансов за Счётной палатой Украины;
- реформировать организационную структуру и в соответствии с этим изменить распределение функций и сфер деятельности органов, проводящих контроль государственных финансов;
- разработать концепцию координации деятельности всех контрольных органов;
- создать информационную базу контрольных мероприятий и их результатов;
- разработать стандарты и методическую базу внешнего и внутреннего контроля государственных финансов.

Конечно, предстоит сделать еще очень многое. Но комплексный подход к формированию системы контроля государственных финансов в Украине позволит достичь желаемых результатов, то есть построить современную систему контроля, которая исходит из интересов общественности, ставит органы власти и отдельных чиновников под контроль общества, обеспечивает независимую, объективную и публичную оценку результатов социально-экономического развития в государстве.

Литература

1. Бюджетный кодекс Украины от 21 июня 2001 г. № 2542-III // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2001. – № 37. – ст. 189.
2. Об управлении объектами государственной собственности : закон Украины от 21 сентября 2006 г. № 185-V // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2006. – № 46. – ст. 456.
3. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по предотвращению финансовых нарушений, обеспечению эффективного использования бюджетных средств, государственного и коммунального имущества : закон Украины от 15 декабря 2005 г. № 3202-IV // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2006. – № 14. – ст. 117.



4. О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине : закон Украины от 26 января 1993 г. № 2939-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1993. – № 13. – ст. 110.

5. О счѣтной палате : закон Украины от 11 июля 1996 г. № 315/96-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1998. – № 24. – ст. 137.

6. Концепция развития государственного внутреннего финансового контроля на период до 2015 года : распоряжение Кабинета Министров Украины от 22 октября 2008 г. № 1347-р // Официальный вестник Украины от 07.11.2008. – 2008. – № 82. – ст. 2767.

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

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

