

ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРИ РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

Розглянуто зарубіжний досвід здійснення державного фінансового контролю на прикладі Сполучених Штатів Америки, основні завдання і підходи до його проведення, взаємодія з органами влади для оцінки результатів і прийняття рішень.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, аудит ефективності Управління загального обліку.

Постановка проблеми. На шляху інтеграції України до Європейського співтовариства стоять нові стандарти і вимоги до здійснення державного фінансового контролю, впровадження яких прискорить цей процес та сприятиме підвищенню ефективності та прозорості контролю.

Реформування державного органу фінансового контролю – Державної контрольно-ревізійної служби (далі – ДКРС, на даний час Державна фінансова інспекція України) було розпочато декілька років тому з започаткування і впровадження в роботі нових форм контролю – державного фінансового аудиту, перевірок державних закупівель та операційного аудиту. До речі, ці нові різновиди державного контролю були законодавчо закріплені за ДКРС.

Поряд з цим, Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» орган ДКРС – Головне контрольно-ревізійне управління України було реорганізовано в Державну фінансову інспекцію України, яка здійснює свою діяльність на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 23.04.2011 р. В цілому реорганізація звелася до зміни назви органу, скорочення чисельності та структури державного органу. Будь-яких стратегічних змін у функціях та завданнях державного фінансового контролю не відбулося. До недоліків даної реорганізації можна віднести виведення із законодавчого поля функціонування органу, який в даний час здійснює свою діяльність на підставі Положення, а не закону, як це було раніше.

На нашу думку, в процесі реформування державних органів слід вивчати і впроваджувати передовий зарубіжний досвід, для того щоб процес змін носив глибинний і системний характер, передбачаючи нову концепцію розвитку.

Стан дослідження. Зарубіжний досвід здійснення державного фінансового контролю досліджували такі вітчизняні автори, як І.Б. Стефанюк, І.К. Дрозд, В.О. Шевчук, А.В. Мамишев та інші.

Виклад основних положень. Головним завданням Управління загального обліку (Government Accountability Office, GAO; колишнє the General Accounting Office) є забезпечення повноважень Конгресу США в питаннях здійснення нагляду за діями уряду та оцінці вартості урядових програм. Управління загального обліку (далі – Управління) надає Конгресу різноманітні послуги, пов’язані з контролем, найважливіші з яких – проведення аудиту, оцінка або аналіз виконання федеральних програм та діяльності федеральних органів в цілому. Крім доручень Конгресу, Управління виконує також доручення голів його комітетів. Приймаються до розгляду і виконання доручення членів меншості (опозиції) в Конгресі, при цьому ставлення до них таке ж, як і до доручень голів комітетів. Управління в міру можливості виконує і звернення окремих членів Конгресу. Частина досліджень Управління проводить згідно зі своїми функціями і завданнями, а також у відповідності до законодавчих норм.

В полі зору Управління загального обліку знаходиться практично кожна федеральна програма, діяльність і функції федеральних органів, тобто широке коло питань – від озброєння до ліків, від інвентаризації усіх ресурсів держави до стану комунального господарства міст.

Основними галузями контролю є стан ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності, сільське господарство, оборона, енергетика, навколишнє середовище, міжнародні відносини, міжкурядові домовленості, податки, транспорт, фінанси і бюджет, охорона здоров’я, програми житлового будівництва, страхування та інформаційна сфера.

При здійсненні контролю в тій чи іншій сфері Управління намагається дати відповідь на наступні питання:

- Чи виконуються урядові програми у відповідності з діючими законодавчими та нормативними актами, чи достовірні дані, які надаються Конгресу;
- Чи існують можливості недопущення втрат і непродуктивних витрат державних/національних ресурсів;
- Чи здійснюються витрати державних ресурсів згідно з нормами законодавства і чи належним чином здійснюється облік витрат;
- Чи досягають бажаного результату діючі бюджетні програми. Чи необхідне внесення змін у політичні і практичні рішення уряду;
- Чи існують шляхи досягнення цілей бюджетних програми при менших витратах;

- Які виникають проблеми при виконанні програм або діяльності федеральних урядів для подальшого ініціювання їх вирішення перед Конгресом.

Для здійснення контролю з питань діяльності уряду або ходу виконання різноманітних програм необхідні кадри різного фаху, спеціальностей, які спроможні виконувати завдання не тільки в самій країні, але і за її межами. В Управлінні працюють фахівці в галузі бухгалтерського обліку і аудиту, права, адміністративного управління, соціальної сфери, економіки та інші. Більше половини працівників мають вищу освіту та понад 10 відсотків з них – наукові ступені.

Робота Управління організована таким чином, що дозволяє співробітникам концентрувати свої зусилля на конкретних питаннях та ділянках роботи, в яких вони мають високий рівень компетентності. Коли виконання завдань вимагає вузької спеціалізації, то на допомогу штатним працівникам залучаються зі сторони експерти та фахівці відповідних галузей.

Приблизно половина співробітників апарату Управління працюють у регіональних та зарубіжних підрозділах. Коли виникає необхідність вони виїжджають у відрядження для проведення перевірок, збору необхідних даних, отримання інформації безпосередньо з першоджерел.

Для забезпечення високої якості роботи, тобто для проведення ретельної і об'єктивної перевірки, працівники Управління підтримують постійний зв'язок з відповідними підрозділами Конгресу. Ці контакти важливі для забезпечення високопрофесійного рівня контролю та зосереджені на актуальних питаннях.

Перед початком реалізації окремих доручень Конгресу співробітники Управління зустрічаються з його відповідними представниками. Обговорюється мета та завдання перевірки, її зміст і обсяги, об'єкти дослідження, виходячи з наявних ресурсів, які саме дані необхідно отримати та в якому вигляді представити результати для розгляду.

У низці випадків співробітники Управління допомагають представникам Конгресу точніше сформулювати завдання, для того щоб воно повною мірою відповідало повноваженням контролерів. Управління також може запропонувати альтернативні рішення виконання завдань, виходячи з необхідності ефективної реалізації своїх повноважень.

Якщо домовленість, досягнута в ході попереднього обговорення виконання доручення, суттєво відрізняється від початкового варіанта, Управління звертається до відповідного органу Конгресу письмово для

підтвердження змін. Іноді зміст доручення може змінюватись у ході його виконання, наприклад внаслідок зміни завдання Конгресу, відсутності необхідних даних або зміни методології перевірки.

Попередні контакти з Конгресом по суті наданих доручень також необхідні для того, щоб уникнути дублювання. В таких випадках доручення можуть об'єднуватись. Перевірка, що вже проводиться, також може доповнюватись питаннями, що цікавлять ініціатора контрольного заходу. Зворотній зв'язок, про який йдеться, дозволяє внести ясність у ситуацію, коли наприклад одна з перевірок достатньою мірою задовольняє вимоги Конгресу, і тому немає необхідності проводити нову перевірку.

Бувають випадки, коли проведення перевірки доцільніше здійснити іншими органами. В цьому випадку Управління виходить з пропозицією перед Конгресом передоручити проведення контролю його бюджетному управлінню, дослідницькій службі, управлінню технологічних оцінок або генеральному інспектору одного з відомств.

Управління прагне ефективно використовувати свій бюджет (кошторис) і штатну чисельність. В окремих випадках може бути відчутною нестача штатних працівників, необхідних для виконання доручень, або коли найкваліфікованіші працівники зайняті іншими завданнями. Але в будь-якому разі Управління завжди намагається зробити все можливе, щоб кожне доручення Конгресу було якісно виконане.

Крім постійних зв'язків з виконання доручень Конгресу, Управління радиться з ним щодо розробки довгострокових планів своєї роботи. Ці плани містять потенційно важливі галузі і сфери контролю, які дозволять Конгресу сконцентрувати на них увагу.

Яким вимогам повинні відповідати співробітники Управління? Насамперед мають бути високопрофесійними, з моральними цінностями, не бути вразливими до зовнішнього впливу, бути відданими закону та опиратися виключно на достовірний фактичний матеріал. Звіти про результати аудиту повинні бути виваженими, об'єктивними та достовірними, наданими вчасно користувачеві.

Щоб надавати Конгресу США точну та достовірну інформацію, Управління наділено правом самостійно вирішувати, як і кому проводити перевірки, що слід включити у звіт за їх результатами. Звісно, що остаточні висновки за результатами досліджень ґрунтуються на результатах проведеного аналізу зібраних даних.

Перед завершенням аудиту керівники Управління зазвичай зустрічаються з співробітниками, які брали безпосередню участь у перевірці, для обговорення матеріалів, на яких ґрунтуються висновки та для визначення обґрунтованості рекомендацій. Остаточний проект

звіту скеровується керівникові, де проводилась перевірка, та іншим зацікавленим сторонам для надання зауважень та погодження. При цьому інформується, що звіт не є остаточним, та звертається увага на те, що він не підлягає розголошенню до остаточного прийняття рішення. Після отримання відгуків Управління розглядає звіт з врахуванням отриманих зауважень і при необхідності вносить відповідні корективи. Після цього він скеровується в Конгрес разом з наданими зауваженнями.

В ході своєї роботи Управління організує проведення брифінгів і консультацій для членів Конгресу, скеровує їм необхідну довідкову інформацію. Звіти можуть відрізнятися за формою та змістом в залежності від складності доручень. При необхідності працівники Управління виступають з доповідями в комітетах і підкомітетах Конгресу. Можуть готуватися довідки, письмові аналітичні записки, інформації, цифровий і фактичний матеріал, звіти за результатами перевірок.

Генеральний контролер США щорічно скеровує Конгресу звіт про проведену Управлінням роботу. Цей матеріал відкритий для громадськості та засобів масової інформації. Крім цього, щорічно звітуються про пропозиції, котрі були надані Конгресу за результатами проведених аудитів, які з них були прийняті та ті, які були відхилені. Щомісячно інформується Конгрес про перелік проведених аудитів, з якими також ознайомлюють громадськість і засоби масової інформації. До додаткових послуг, які можуть надаватись Конгресу, належить поточна інформація з фінансових питань. У складі Управління є група кваліфікованих слідчих для розслідування справ, пов'язаних з порушеннями кримінального та цивільного законодавства. Результати розслідувань передаються Міністерству юстиції або іншим правоохоронним структурам.

Управління також здійснює для Конгресу юридичний супровід. За його запитом Генеральний контролер надає висновки щодо юридичних аспектів реалізації урядових програм. Співробітників Управління залучають також до підготовки проектів законів, надання тлумачень і роз'яснень законодавства з питань бюджету та використання державних ресурсів.

Також співробітників Управління можуть залучати до роботи в комітетах Конгресу терміном до одного року. В цьому випадку вони представляють комітет, а не державний контрольний орган.

Коли Конгрес підозрює, що американський уряд ігнорує або приховує будь-яку проблему, він скеровує для проведення розслідування державних аудиторів. Зазвичай співробітники Управління

доходять висновку, що стан справ з того чи іншого питання, яке досліджується, є значно гіршим, ніж очікувалось.

Це може стосуватись питань заощаджень і кредитів, вартості очистки радіоактивних відходів, стану збереження військової техніки і боєприпасів, за результатами яких державні діячі уряду США погоджуються з обґрунтованістю і цінністю висновків Управління.

Якщо деколи Конгрес і вступає у протиріччя з президентом і урядом, то лише тому, що він спирається на контрольний орган, до складу якого входять професійні експерти, котрі упродовж усієї історії діяльності Управління здійснювали висококваліфіковані дослідження.

Управління, яке часто називають органом розслідувань Конгресу, заслужило свій авторитет завдяки непідкупності, чесності та професіоналізму. Управління протягом десятиріч має сильні позиції у галузі державного фінансового контролю за використанням ресурсів і веденням обліку і звітності. За його власними оцінками Управління економить уряду десятки мільярдів доларів щорічно.

Разом з цим Управління не є лише фінансовим аудитором. Більша частина його роботи припадає на проведення оцінки програм. Майже кожен важливий законодавчий акт, прийнятий Конгресом, містить доручення Управлінню вивчити ефект від його реалізації. Близько 70–80 відсотків рекомендацій Управління враховуються.

Якщо в Управлінні і є недоліки або слабкі сторони, як вважають експерти, то це глибока орієнтація на Конгрес, схильність до прийняття виключно парламентських рішень як засобів для вирішення проблем.

Вищий контрольний орган дуже рідко проводить дослідження в самому Конгресі, хоча, на думку багатьох, тут також мають місце приклади неефективного управління і службових порушень як і в будь-якому федеральному органі. Коли колишнього Генерального контролера США Чарльза Баушера запитали, чи не виключає він можливості проведення комплексної перевірки Конгресу, він відповів, що хотів би це зробити, але тільки на останньому 15-му році служби на посаді.

Секрет успіху Управління міститься в його професійній культурі, методологічному потенціалі та спеціальних знаннях. Десятки інженерів, економістів, соціологів, психологів, біохіміків, геологів, фахівців-статистів, програмістів працюють в Управлінні разом фінансистами і юристами, які є основою даного органу. Такий кадровий потенціал Управління дозволяє знаходити відповіді на питання хімічного озброєння, комп'ютерних систем у космічній галузі, застосування пестицидів, глобального потепління, ліків проти раку і контролю інфекційних захворювань у країнах, що розвиваються.

Управління приділяє особливу увагу підбору та підготовці кадрів для аудиторської роботи. Налагоджено тісні зв'язки з коледжами та університетами, весь керівний склад Управління бере участь для відбору кандидатів для зарахування в його штат. На одну посаду державного аудитора можуть претендувати до 50-ти кандидатів.

Висновок. Отже, реформування системи державного фінансового контролю в Україні повинно відбуватись системно, визначаючи нові орієнтири та підходи, і головне, спиратися на нові концептуальні засади.

Зміна лише назви, структури та чисельності органу не зможе дати бажаного результату.

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010.

2. Про положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011.

3. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 р. № 1184.

4. David M. Walker Comptroller General of the United States GAO Answers the Question: What's in a Name? Roll Call on July 19, 2004.

5. Government Auditing Standards The Inspector General Act of 1978, as amended, 5 U.S.C. App. (1982).

Любенко А.Н. Использование зарубежного опыта при реформировании системы государственного финансового контроля Украины.

Рассмотрен зарубежный опыт осуществления государственного финансового контроля на примере Соединенных Штатов Америки, главные задания и подходы к его проведению, координация взаимодействия с органами власти для оценки результатов и принятия решений.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, аудит эффективности, Управление общего учета.*

Lyubenko A.M. The use of foreign experience in reforming the system of public financial control of Ukraine.

It is considered the foreign experience of realization of state financial control, namely of the United States of America, basic tasks and approaches to its conducting, co-operation with the legislative body of power for the results estimating and decisions making.

Key words: *state financial control, the Government Performance Audit, the Government Accountability Office.*

Стаття надійшла 12 листопада 2012 р.