

УДК 366:332.02512:339.922

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Х. Рибчанська

Львівський національний аграрний університет

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні маємо достатньо розвинуту систему державного фінансового контролю. Але, незважаючи на значну кількість відповідних органів, учасники фінансових відносин нерідко припускаються порушень, які негативно впливають на стан державних фінансів. Серед таких порушень можна виокремити нецільове та/або неефективне використання бюджетних коштів, ухиляння (свідоме і несвідоме) від виконання податкових зобов'язань, неподання (або несвоєчасне подання, або неправильне складання) фінансової звітності, знищення документації тощо. В умовах жорсткої економії бюджетних коштів і відновлення переговорів про асоціацію з ЄС одним із першочергових завдань державної політики повинно стати реформування системи державного фінансового контролю з метою запобігання вчиненню бюджетних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика державного фінансового контролю відображена в наукових працях О.І. Барановського, Ф.Ф. Бутинця, І.М. Іванової, І.К. Дрозд, Є.В. Калюги, В.Ф. Піхоцького, С.В. Свірко, М.І. Сивульського, С.О. Шохіна та інших, що свідчить про важливість досліджень у цій сфері. Вчені акцентують свою увагу на теоретичних аспектах державного фінансового контролю, зарубіжному досвіді його функціонування, аналізі діючої системи з пропозиціями щодо удосконалення. Зокрема В.Ф. Піхоцький [4] окреслює напрями вдосконалення нормативно-правової бази державного фінансового контролю та пропонує заходи задля підвищення ефективності роботи Рахункової палати; А.В. Хомутенко [6] визначив перелік напрямів удосконалення інституціональних засад державного фінансового контролю; І.Г. Костирко стверджує, що розвиток теорії аудиту з позицій його розширеного трактування як інституту економічного і суспільного контролю та важливого елемента ринкової інфраструктури є шляхом, який поглиблює пізнання суті ринкових перетворень та вдосконалює господарську практику [3]. Однак в умовах реалізації нової економічної стратегії в Україні, жорсткої економії бюджетних коштів система державного фінансового контролю потребує відповідного реформування, а отже, додаткових досліджень.

Постановка завдання. Нашою метою є визначення напрямів удосконалення системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні, на нашу думку, має відбуватися з урахуванням досвіду провідних спеціалізованих міжнародних організацій. Зазначимо, що в 1953 році при ООН створено Вищий орган контролю державних фінансів

(INTOSAI), до складу якого нині входять 170 країн-учасниць. В Україні фахівці INTOSAI беруть участь у роботі кількох експертних груп, надаючи методологічну допомогу. В INTOSAI Україну репрезентує Рахункова палата.

У світову практику вже давно увійшла така форма контролю, як аудит адміністративної діяльності, який ще називають операційним, управлінським аудитом, або аудитом ефективності. Зокрема у середині ХХ ст. органи державного фінансового контролю низки країн (наприклад, Канади та Швеції) почали проводити перевірку державних видатків не лише щодо їхньої відповідності вимогам законодавства, а й з огляду на суспільну корисність, тобто на результати, які суспільство отримало від законно витрачених бюджетних коштів. Поряд із фінансовим аудитом поступово почав розвиватися новий вид контролю державного бюджету, який отримав назву “аудит адміністративної діяльності”, або “аудит ефективності”. Про значення цієї форми контролю в посібнику “Аудит адміністративної діяльності”, що виданий Шведським національним бюро аудиту, зазначено так: “Приватний сектор має автоматичну систему оцінки успішності діяльності компанії, а саме ринковий механізм і отримання прибутків. Прибуткова компанія отримує прибуток і залишається на ринку, тоді як неприбуткова зрештою збанкрутує і буде витіснена з ринку. У державному секторі такого механізму немає – неприбуткове Міністерство охорони здоров’я ніколи не збанкрутує. У цьому разі аудит адміністративної діяльності у державному секторі може замінити ринкові механізми приватного сектора” [1, с. 43].

Така форма контролю суттєво відрізняється як від фінансового аудиту, так і від ревізії. Зумовлено це тим, що метою фінансового аудиту і в Україні, і в більшості інших країн є оцінка достовірності бухгалтерського обліку фінансової звітності, а метою адміністративного аудиту – оцінка рівня економічності, ефективності й результативності державних заходів, програм та діяльності структур, які піддаються контролю.

З огляду на обмеженість фінансових ресурсів, які на сьогодні спрямовуються на реалізацію соціальних програм, така форма контролю є вкрай необхідною для України. В умовах сьогодення актуальним залишається здійснення комплексного контролю та оцінки якості механізмів управління, рівня досягнення цілей і завдань, поставлених перед урядовими органами та установами, визначення реального ефекту від їхньої діяльності. Задля цього в найближчій перспективі органи Державної фінансової інспекції повинні переорієнтувати свою роботу на оцінку діяльності органів державного та комунального секторів, бюджетних установ, державних підприємств, доцільності їх функціонування та державних витрат на їхнє утримання.

Аудит адміністративної діяльності заснований на тих основних елементах, які характеризують стан управління публічними ресурсами, а саме: економії, ефективності та результативності. Саме ці елементи вкрай важливі в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Як свідчить українська практика, досить велику частку бюджетних правопорушень складають порушення у сфері державних закупівель. Тому особливий науковий інтерес становить правове регулювання фінансового контролю

у сфері державних закупівель в ЄС, оскільки воно враховує найкращий досвід правового регулювання в державах – членах ЄС. Правове регулювання фінансового контролю ЄС у сфері закупівель об'єднує як контроль за використанням публічних фондів ЄС для проведення державних закупівель, так і наддержавний фінансовий контроль за дотриманням державами – членами ЄС та їх інституціями встановлених вимог.

Основними нормативно-правовими актами, що регламентують побудову системи державного фінансового контролю Європейського Союзу у сфері державних закупівель, є Римський договір та відповідні директиви Ради Європи.

Щодо методів контролю у сфері державних закупівель, то Єврокомісія рекомендує національним органам розвивати та вдосконалювати свої моніторингові ресурси, підкріплюючи їх ефективними санкціями; надавати перевагу превентивним перевіркам, а також створювати навчальні програми для відповідних секторів [2, с. 26].

З огляду на досвід ЄС вважаємо, що для удосконалення державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні доцільним буде створення єдиної електронної державної бази даних державних закупівель на всіх етапах їхнього здійснення та незалежно від суб'єктів-замовників, видів процедур та інших критеріїв аналогічно до практики Центральної фінансової служби Бюджетного директорату Єврокомісії, яка відповідає за створення баз даних, що містять інформацію про всі контракти, фінансові угоди, підрядників, одержувачів і виконання окремих контрактів. Така електронна державна база даних значно поліпшить ефективність превентивного й поточного державного фінансового контролю, зробить відповідну фінансову діяльність замовників прозорішою та зменшить можливості підконтрольних суб'єктів уникнути публічності фінансової діяльності у сфері державних закупівель.

Варто звернути увагу і на систему органів Європейського Союзу (враховуючи їхні ієрархічні та функціональні зв'язки), які беруть участь у функціонуванні системи фінансового контролю ЄС: мають відповідні повноваження у цій сфері або контролюють органи фінансового контролю ЄС, або є органами фінансового контролю ЄС. Так, до складу системи державного фінансового контролю ЄС входять різні наддержавні органи, що представляють різні гілки влади з метою реалізації спільних завдань: здійснення фінансового контролю, боротьби з розкраданням і корупцією (див. рис.). Зокрема Єврокомісія є вищим органом виконавчої влади Євросоюзу, який забезпечує нагляд за дотриманням і застосуванням Директив ЄС (зокрема щодо державних закупівель) та інших джерел права ЄС під контролем Суду ЄС. У межах нової системи Директорат відповідає за всі фінансові операції і за створення необхідних органів контролю, які забезпечують регулярність та ефективність цих операцій. Європейське управління з боротьби зі шахрайством (OLAF) або компетентні органи держав – членів ЄС можуть на місці розслідувати підозри у незаконному або злочинному використанні цих коштів [5, с. 204].

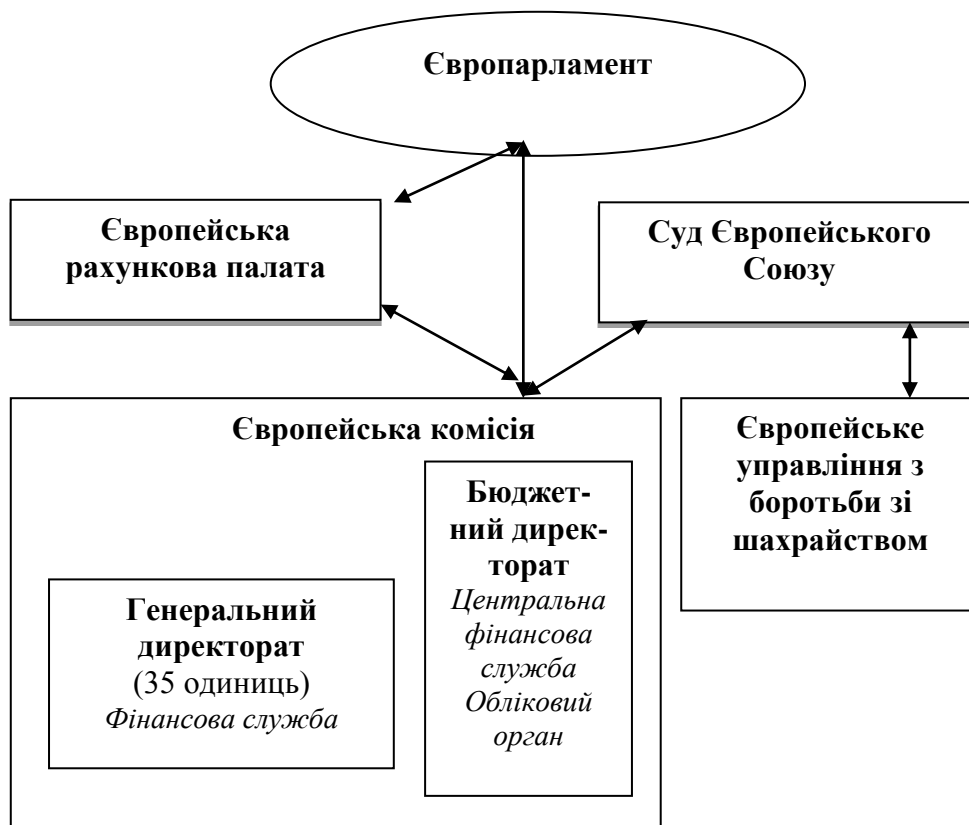


Рис. Структура органів Європейського Союзу, які беруть участь у функціонуванні системи фінансового контролю.

Стандарти для здійснення фінансового контролю, яких має дотримуватися відповідний Директорат, формуються *Бюджетним директоратом* і схвалюються Єврокомісією. На умови здійснення фінансового контролю найбільше впливають Обліковий орган та Центральна фінансова служба, які є у складі Бюджетного директорату. Обліковий орган ЄС виконує майже такі самі функції, як Державне казначейство України, а саме: забезпечує контроль та моніторинг фінансового стану рахунків установ ЄС; контролює подання, консолідацію фінансової звітності установ ЄС, її узагальнення та ін.

Здійснювати управління фінансами та вживати заходи фінансового контролю Директоратам допомагає Центральна фінансова служба, створюючи при цьому ефективні інструменти управління фінансами та контролю в усіх установах Єврокомісії й надаючи консультації щодо використання центральної системи обліку. Зауважимо, що спеціалізованим фінансовим органом Європейського Союзу, який покликаний допомагати Європарламенту та іншим установам ЄС у здійсненні контролю за ефективним використанням фінансових ресурсів Європейського

Союзу, є Рахункова палата ЄС (або Суд аудиторів). Вона складається з 15 членів, які призначаються одногосним рішенням Ради ЄС.

Ще одним незалежним органом є Суд ЄС, який виконує функції міжнародного, конституційного і частково адміністративного суду. Зокрема має юрисдикцію в будь-якому спорі між ЄС та його службовцями (ст. 236 Угоди про заснування ЄС), а також у разі спорів, що стосуються відшкодування збитків, завданих інститутами ЄС чи його службовцями під час виконання ними своїх обов'язків (статті 235 і 288 Угоди про заснування ЄС).

Аналізуючи функції органів, які беруть участь у функціонуванні системи державного контролю ЄС, слід зазначити, що останній має достатньо важелів для здійснення контролю за ефективністю використання державних коштів. Прагнучи стати членом ЄС, Україна мусить привести своє законодавство у цій сфері до стандартів і вимог Євросоюзу.

Слід зазначити, що сьогодні Рахункова палата України набула значного досвіду в проведенні контрольних-аналітичних та експертних процедур щодо використання бюджетних коштів, аналіз соціально-економічних процесів держави, а також у впровадженні передових форм і методів здійснення різних видів аудиту. Проте час і життя ставлять перед нею нові виклики, виникнення яких не дає права зупинятися, а тим більше відпочуватися назад у своєму інституційному розвитку. Виходячи з цієї тези, а також з метою подальшого підвищення ефективності та результативності діяльності необхідно вжити такі першочергові заходи:

- здійснювати постійну роботу з актуалізації нормативних і методологічних документів Рахункової палати, імплементуючи нові нормативні та керівні стандарти INTOSAI;

- здійснювати загальну координацію та керівництво діяльністю спеціальної групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф;

- продовжувати успішну практику проведення паралельних, спільних і координованих міжнародних аудитів, що представляють спільні інтереси для Рахункової палати України та вищих органів фінансового контролю інших держав;

- посилити контроль і відповідальність керівництва об'єктів контрольних заходів за своєчасність і повноту виконання рекомендацій, наданих колегією Рахункової палати за результатами перевірок;

- запровадити у практику здійснення аудиту адміністративної діяльності в органах виконавчої влади як на державному, так і на регіональному рівнях;

- удосконалювати форми і методи інформування громадськості про результати контрольних-аналітичних та експертних заходів, що проводить Рахункова палата;

- ініціювати розгляд питання про можливість запровадження в проектах законів про Державний бюджет України норм щодо незалежного фінансування Рахункової палати через затвердження її бюджету Верховною Радою України під час прийняття зазначених законів;

- продовжувати діяльність Рахункової палати як зовнішнього аудитора Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

На нашу думку, також було б доцільно підвищити ефективність державного фінансового контролю на регіональному рівні. Аналіз стану контролю за використанням бюджетних коштів на регіональному рівні дав змогу виявити певні проблеми. Основні з-поміж них, на нашу думку, такі:

- неоднаковий підхід до здійснення перевірок і ревізій різних установ та організацій, що утримуються за кошти державного бюджету. Наприклад, певні об'єкти перевіряються дуже часто, а інші – навіть рідше, ніж раз на чотири роки. Крім того, мають місце і так звані замовні перевірки деяких об'єктів. Це призводить до соціальної напруги в колективах і зменшення продуктивності. Також значний період часу між контрольними заходами зменшує можливість відшкодування завданого державі збитку в разі його виявлення;

- мало уваги приділяється проведенню спеціальних перевірок, спрямованих на виявлення та ліквідацію схем розкрадань бюджетних коштів;

- заходи з посилення внутрішнього та відомчого фінансового контролю, підвищення відповідальності посадових осіб за дотримання законності та забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів вживаються недостатньо;

- великі збитки завдаються державі внаслідок порушення норм законодавства, зокрема і на регіональному рівні, в процесі виконання дохідної частини бюджету, яку не контролює ні Рахункова палата, ні Державна фінансова інспекція.

Вважаємо, що вирішення перелічених проблем дасть змогу підвищити ефективність системи державного фінансового контролю, що у свою чергу забезпечить належне функціонування системи державних фінансів, яка має надзвичайно важливе значення в умовах відновлення євроінтеграційних процесів. Варто зазначити й те, що обсяги контрольно-ревізійної діяльності на регіональному рівні надто значні, а схеми зловживань бюджетними коштами постійно змінюються й удосконалюються. Тож за наявності регіональних підрозділів Рахункова палата в змозі суттєво вплинути на покращання ситуації. Тобто практика створення таких підрозділів у системі бюджетного контролю підтвердила необхідність і своєчасність як виконання одного з основних напрямів розвитку і вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні.

Висновки. Незважаючи на сформовану систему державного фінансового контролю в Україні та враховуючи обсяг виявлених порушень обґрунтовано необхідність її вдосконалення. Визначено напрями удосконалення системи державного фінансового контролю, серед яких: удосконалення правового поля щодо розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами; здійснення постійної роботи щодо актуалізації нормативних і методологічних документів Рахункової палати з імплементацією нових нормативних і керівних стандартів INTOSAI; продовження практики проведення паралельних, спільних і координованих міжнародних аудитів, що представляють спільні інтереси для Рахункової палати України та вищих органів фінансового контролю інших держав та ін. Вживання відповідних заходів у рамках окреслених напрямів удосконалення системи державного фінансового контролю дасть змогу ефективніше використо-

увати державні кошти та матиме позитивний вплив на процес вступу України до Європейського Союзу.

Бібліографічний список

1. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика : пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
2. Башкатова Т. А. Сущность и функции финансового контроля / под. ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.
3. Костирко І. Г. Інституціоналізація аудиту і ринкова інфраструктура [Електронний ресурс] / Костирко І. Г. // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту : економічні науки. – Чернівці : Вид-во ЧТЕІ КНТЕУ, 2009. – № 1. – С. 323–329 – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?
4. Піхоцький В. Ф. Удосконалення і розвиток Державного фінансового контролю та аудиту за надходженням коштів Державного бюджету України та їх використанням / Піхоцький В. Ф. // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 75–82.
5. Скирта Д. В. Напрями удосконалення правового регулювання державного фінансового контролю у сфері державних закупівель в Україні шляхом використання найкращого досвіду Європейського Союзу / Д. В. Скирта // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3 (11). – С. 197–213.
6. Хомутенко А. В. Вдосконалення інституціональних засад державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс] / А. В. Хомутенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 4. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?n=4&y=2013>.

Рибчанська Х. Удосконалення системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграційних процесів

Проаналізовано окремі форми здійснення державного фінансового контролю в Україні та за кордоном, а також визначено проблеми функціонування системи державного фінансового контролю в нашій державі. Представлено систему органів Європейського Союзу, враховуючи їх ієрархічні та функціональні зв'язки, які беруть участь у функціонуванні системи фінансового контролю ЄС. Визначено напрями подальшого підвищення ефективності та результативності діяльності служб державного фінансового контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, удосконалення, INTOSAI, Рахункова палата, Європейський Союз.

Rybehanska K. Improving the system of state financial control in conditions of European integration processes

Review some of the forms of realization of the state financial control in Ukraine and abroad, and also defined the problems in the functioning of the system of state financial control in Ukraine. The system of bodies of the European Union, given their hierarchical and functional links, which take part in the functioning of the system of financial control of the EU is presented. Identify the directions of further improving the efficiency and effectiveness activities of services of the state financial control are identified.

Key words: state financial control, improvement, INTOSAI, Account chamber, European Union.

Рыбчанская К. Совершенствование системы государственного финансового контроля в условиях евроинтеграционных процессов

Проанализированы отдельные формы осуществления государственного

финансового контроля в Украине и за рубежом, а также определены проблемы функционирования системы государственного финансового контроля в нашем государстве. Представлена система органов Европейского Союза, учитывая их иерархические и функциональные связи, которые принимают участие в функционировании системы финансового контроля ЕС. Определены направления дальнейшего повышения эффективности и результативности деятельности служб государственного финансового контроля.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, совершенствование, INTOSAI, Счетная палата, Европейский Союз.