

■ ■ ■ **ІНСТИТУЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІКИ, ФІНАНСІВ,
МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПРАВА**

УДК 336:332.025.12 (477)

**РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ:
НАБЛИЖЕННЯ ДО ВИМОГ
МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ©**

О.Д. ШЕВЧУК,
*кандидат економічних наук,
доцент кафедри аудиту
та державного контролю,
Вінницький національний
аграрний університет
(м. Вінниця)*

У статті доведено необхідність реформування процесу управління державними фінансами, визначено сучасні недоліки та окреслено перспективи подальшого вдосконалення контрольних функцій Рахункової палати як найвищого органу державного фінансового контролю, обґрунтовано основні засади впровадження нових підходів до проведення державного аудиту.

Відзначено, що потребує узгодженості система завдань, функцій, повноважень та сучасної методики фінансового контролю у роботі Рахункової палати України.

Проаналізовано зміни окремих положень Законів України “Про Рахункову палату” 1996 та 2015 років, визначено можливі наслідки таких законодавчих змін. У статті наголошено на необхідності наближення процесів діяльності Рахункової палати України до вимог міжнародних стандартів вищих органів державного аудиту (ISSAI), окреслено перспективні напрямки удосконалення роботи вищого вітчизняного органу державного фінансового контролю, в тому числі підвищення рівня автоматизації процесу управління державними фінансами.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Рахункова палата України, державний бюджет, контроль державних фінансів, державний фінансовий аудит, вищий орган державного аудиту.

Рис. 3. Літ. 11.

Постановка проблеми. Загострення кризових явищ у соціально-економічній системі України підтверджує актуальність забезпечення дієвості та високого рівня відповідальності владних структур, а також максимальної прозорості контрольних заходів, спрямованих на боротьбу з правопорушеннями бюджетного законодавства.

Бюджетний кодекс України передбачає, що в Україні державний фінансовий контроль і оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюються на всіх стадіях бюджетного процесу. Однак, можна констатувати, що сьогодні вітчизняна система управління державними фінансами не повною мірою відповідає вимогам часу. Тому питання подальшого її розвитку та вдосконалення є основним у світлі двостороннього діалогу між Україною і Європейським Союзом та іншими міжнародними партнерами.

На початку 2017 року уряд ухвалив Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки [1]. Вона охоплює основні (аудит) та допоміжні функції (інформаційні технології, управління персоналом, комунікації тощо).

Стратегією визначено основні напрями розвитку системи управління державними фінансами, зокрема: дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі, підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики, міжбюджетні відносини та фіскальна децентралізація, забезпечення ефективного виконання бюджету, підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами [1].

На міжнародному рівні, завдяки членству в INTOSAI (Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю) та EUROSAI (Європейської організації вищих органів контролю державних фінансів), Рахункова палата закріплює за собою статус вищого органу фінансового контролю, основна діяльність якого спрямована на контроль за дохідною та видатковою частинами державного бюджету [2].

В умовах постійних змін вітчизняного законодавства у фінансовій системі держави пріоритетним напрямком діяльності Рахункової палати є виявлення злочинних схем привласнення державних ресурсів. У процесі виконання контрольних заходів актуальним є не лише виявлення бюджетних правопорушень, але і ґрунтовний аналіз причин, що до них призвели, з метою подальшого запобігання їм у майбутньому.

Рахункова палата, як вища аудиторська інституція, має діяти з метою надання професійних, незалежних рекомендацій щодо управління та використання усіх державних ресурсів. Внеском у нову правову реальність, яка наразі перебуває в процесі самоорганізації, буде відповідальність за управлінські рішення, прозорість грошових потоків і активів та розвиток економіки й суспільства [3].

Правова незалежність та ефективне функціонування вищого контролюючого органу відповідно до “Лімської декларації керівних принципів контролю” повинні бути гарантовані Конституцією України та іншими чинними законодавчими актами [5].

Однак через недостатність фінансування проблемними залишаються процеси автоматизації ризикоорієнтованого відбору об’єктів контролю з концентрацією на серйозних порушеннях та шахрайстві і обміну інформацією між Рахунковою палатою, Держаудитслужбою та іншими державними фінансовими органами. Також слід відзначити дефіцит кадрів, який би забезпечив впровадження нових якісних підходів до проведення державного аудиту.

Потребують вдосконалення і механізми реагування органами державної влади (в першу чергу, виконавчої), різними підприємствами та установами на виявлені Рахунковою палатою порушення бюджетного процесу. Тобто наглядові функції найвищого органу державного фінансового контролю ними часто просто ігноруються.

Отже, перед керівництвом Рахункової палати ставиться питання щодо необхідності законодавчого закріплення підвищення їх повноважень у частині вжиття заходів оперативного реагування на виявлені бюджетні порушення. Оскільки в чинному законодавстві ці процедури затягнуті у часі та малоефективні, відсутній чіткий механізм їх здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом усе більше вітчизняних науковців та практиків наголошують на необхідності реформування системи функціонування вищого державного органу фінансового контролю –

Рахункової палати України. Трансформація має стосуватись, в першу чергу, ролі вищезазначеного органу в системі управління державними фінансами, його функцій, завдань із переорієнтацією на сучасні міжнародні стандарти та передовий досвід. Потребують вирішення і проблеми розширення повноважень посадових осіб Рахункової палати, а також підвищення рівня професійної підготовки та перепідготовки кадрів.

Проблемам удосконалення системи аудиту державних фінансів в Україні, особливостям контрольних функцій і повноважень Рахункової палати приділена достатня увага такими вченими, як: Койчевою О.С., Гуцаленко Л.В. [10], Невідомим В.І., Слободяник Ю.Б. [9], Лопушняк Г., Фуксом Н.А. та багатьма іншими науковцями й практиками.

Однак із прийняттям нового Закону України “Про Рахункову палату” у 2015 році [4], яким було внесено зміни в законодавче забезпечення діяльності найвищого незалежного органу державного фінансового контролю, постала необхідність дослідження подальших перспектив розвитку контролю у сфері державних фінансів України з урахуванням сучасних законодавчих змін [4].

Формулювання цілей статті. Для об’єктивної оцінки економічної ефективності діяльності будь-яких державних інституцій, визначення законності і доцільності їх господарських і фінансових операцій та вчасного виявлення резервів дохідної частини державного бюджету необхідним є вдосконалення сучасних контрольних процедур.

Потребує гармонізації система узгодженостей між завданнями, функціями, повноваженнями та сучасною методикою фінансового контролю у роботі Рахункової палати України.

Тож метою статті є детальний аналіз сучасних законодавчих змін, що регламентують діяльність Рахункової палати на якісно новому рівні з урахуванням норм міжнародних стандартів у сфері контролю державних фінансів, функціональне оцінювання діяльності Рахункової палати України та визначення перспектив її подальшого розвитку.

Важливим питанням залишається обґрунтування необхідності та окреслення окремих заходів практичного реформування вищого вітчизняного державного органу фінансового контролю на незалежну державну аудиторську інституцію з підвищенням рівня довіри громадськості до ефективності, окупності та результативності такої діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суворі бюджетна дисципліна повинна супроводжуватися підвищенням ефективності державних видатків та їх стратегічного розподілу. Це передбачає зміну підходів до управління державними фінансами, яке є одним із пріоритетів сучасних реформ.

Побудова ефективної та конкурентоспроможної національної економіки передбачає проведення комплексної реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління загалом, проблеми та неузгодженості якого становлять серйозний ризик для відновлення економічного зростання. Ефективна система управління державними фінансами є основою для реалізації державної політики і досягнення стратегічних цілей розвитку шляхом забезпечення дотримання загальної бюджетної дисципліни, стратегічного розподілу бюджетних коштів та ефективного надання державних послуг. Сьогодні система управління державними фінансами не повною мірою відповідає вимогам часу. Проявом її недостатньої

ефективності є низький рівень задоволення потреб населення у державних послугах та слабкість державних інституцій з огляду на великий розмір видатків сектору загального державного управління.

Наявність консолідованої та гармонізованої програми реформ на середньострокову перспективу разом з дієвими механізмами імплементації є необхідною умовою для забезпечення макроекономічної стабільності.

Для досягнення цієї мети необхідно виконати завдання за такими пріоритетними напрямками [1]:

- дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни у середньостроковій перспективі;
- підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики;
- забезпечення ефективного виконання державного бюджету;
- підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами.

Реалізація зазначеної Стратегії сприяла:

- розвитку системи державних закупівель (прийняття Закону України “Про публічні закупівлі” з метою наближення до законодавства та стандартів ЄС, суттєве скорочення випадків, що не підпадають під дію конкурентних процедур, та запровадження обов’язкових електронних закупівель);

- розвитку системи незалежного зовнішнього фінансового контролю (прийняття Закону України “Про Рахункову палату”, що посилив незалежність Рахункової палати та розширив її повноваження, у тому числі щодо аудиту дохідної частини державного бюджету);

- забезпеченню доступу громадськості до інформації з питань бюджету (прийняття Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” та подальше створення єдиного веб-порталу використання публічних коштів розпорядниками коштів державного та місцевих бюджетів, державними та комунальними підприємствами, фондами обов’язкового соціального страхування та Пенсійним фондом України);

- удосконаленню податкової системи (внесення змін до Податкового кодексу України щодо скасування ряду податкових пільг, запровадження електронного адміністрування податку на додану вартість з метою зменшення випадків шахрайства з відшкодування такого податку, удосконалення правил контролю за трансфертним ціноутворенням);

- розвитку системи управління державними інвестиціями (внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою інтеграції державних інвестицій у бюджетний процес, покращення рівня проектних пропозицій, запровадження їх економічного аналізу та більш прозорої процедури прийняття рішень, утворення міжвідомчої комісії для відбору проектів, до складу якої включені представники Кабінету Міністрів України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, гарантування послідовності фінансування розпочатих проектів).

Також позитивні зрушення відбулися у розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі (починаючи з 2015 року головні розпорядники бюджетних коштів зобов’язані чітко визначати зв’язки між бюджетними програмами та стратегічними цілями, яким вони підпорядковані), покращилася бюджетна

дисципліна, зокрема скорочено перелік підстав для внесення змін до закону про Державний бюджет України в процесі його виконання (внесено зміни до статті 52 Бюджетного кодексу України).

Водночас лише незначний прогрес відбувся у реформуванні таких фундаментальних компонентів системи управління державними фінансами, як середньострокове бюджетне планування та стратегічне планування.

Крім того, ряд важливих ініціатив, що не були враховані у положеннях Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774, реалізовувалися паралельно. Це стосується, насамперед, заходів щодо бюджетної консолідації (підвищення бюджетної дисципліни та оптимізація видатків), реформування системи адміністрування податків і зборів (проведення системної реформи Державної фіскальної служби) та бюджетної децентралізації (розширення повноважень та ресурсної бази органів місцевого самоврядування). Усі ці реформи мають вплив на загальний стан державних фінансів та повинні проводитися у скоординований спосіб для забезпечення максимального ефекту від їх реалізації [1].

Функції вищого вітчизняного органу фінансового контролю ось уже двадцять перший рік виконує Рахункова палата України. Цей орган займає провідне місце в державній структурі влади та має можливість цілеспрямовано впливати на бюджетно-фінансову політику держави.

Рахункова палата функціонує з 1997 року і є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, діяльність якого базується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, плановості та гласності.

У Конституції України (статті 98) закріплено статус Рахункової палати як органу, що діє від імені Верховної Ради України і здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [5].

Вперше Закон “Про Рахункову палату” було прийнято у 1996 році. Він багато разів редагувався, двічі окремі його положення визнавались неконституційними. Оскільки норми даного закону давно “застаріли”, не відповідають сучасним вимогам щодо координації і контролю державних фінансів, настала потреба в його оновленні, що відповідає вимогам міжнародних стандартів та досвіду провідних європейських країн, а також реформуванні діяльності Рахункової палати в цілому.

Прийнятий у 2015 році Закон України “Про Рахункову палату” посилив незалежність Рахункової палати, розширивши її повноваження, та вніс інші позитивні зміни до чинного законодавства (рис. 1) [4].

Однак можна констатувати, що згадані вище впровадження ще не діють повною мірою.

На жаль, в Законі України “Про Рахункову палату” 2015 року статус Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю (аудиту), чітко не визначений, що суперечить міжнародним стандартам, зокрема: в переліку повноважень щодо охоплення контрольними заходами з боку Рахункової палати усієї сфери публічних фінансів, відсутній аудит відповідальності, який поряд із фінансовим аудитом і аудитом ефективності, є однією з основних форм контролю (аудит відповідальності можна вважати лише згадуваним у визначенні поняття “фінансовий аудит” в ч. 3 ст. 4 Закону) [4].

**Основні позитивні зміни, що розширили повноваження
Рахункової палати України з прийняттям Закону 2015 року:**



- розширення повноважень щодо аудиту дохідної частини державного бюджету;
- проведення фінансових аудитів та аудитів ефективності відповідно до міжнародних стандартів;
- забезпечення доступу членів Рахункової палати до всіх баз даних, реєстрів та автоматизованих систем, функціонування яких фінансується з державного бюджету;
- регулярне опублікування звітів про аудит, планів та рішень Рахункової палати на її веб-сторінці у форматі відкритих даних;
- оцінювання вразливості державних установ перед корупційними ризиками, а також механізмів контролю, спрямованих на зниження рівня таких ризиків;
- запровадження конкурсної процедури відбору членів Рахункової палати та посилення співпраці з Верховною Радою України.

Рис. 1. Позитивні зміни, що розширили повноваження Рахункової палати України з прийняттям Закону “Про Рахункову палату” 2015 року

Джерело: Сформовано на основі джерела [4]

Також потребують конкретизації процедури призначення та припинення повноважень членів Рахункової палати відповідно до вимог міжнародних стандартів і досвіду провідних європейських країн, зокрема, не конкретизовано процедуру проведення конкурсу на посаду члена Рахункової палати [6].

Законом України “Про Рахункову палату” 2015 р. не визначена періодичність та строки проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [4].

Залишилося поза увагою питання незалежного (зовнішнього) підтвердження або аудиту фінансової та бюджетної звітності головних розпорядників (розпорядників) бюджетних коштів [6].

Хоча зазначений Закон суттєво наближує діяльність Рахункової палати до міжнародних стандартів і посилює її роль, мандат Рахункової палати все ще не включає аудиту власних надходжень органів місцевого самоврядування, а також доходів і видатків державних підприємств. До цього часу Рахунковою палатою не проводилися фінансові аудити бюджетної звітності з урахуванням вимог міжнародних стандартів ISSAI. Аудити ефективності, що проводяться, також не повністю відповідають міжнародним стандартам. Рекомендації Рахункової палати часто мають дуже загальний характер, а відомості про подальші дії за цими рекомендаціями є обмеженими. Контроль за виконанням рекомендацій Рахункової палати є частково обмеженим внаслідок відсутності ретельного розгляду відповідних звітів Верховною Радою України. Рівень обізнаності громадськості про результати діяльності Рахункової палати є низькою і потребує суттєвого підвищення [1].

Закон “Про Рахункову палату” передбачає, що контрольні повноваження Рахункової палати розповсюджуються на апарат Верховної Ради України, адміністрацію (секретаріат) Президента України, органи виконавчої влади, у тому числі їх апарати, Національний банк України, Фонд державного майна України та інші державні органи і установи, утворені відповідно до законодавства. Законодавством передбачено також право Рахункової палати у процесі здійснення своїх функцій за її запитами отримувати інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності [4].

Отже, усі операції, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету України, які здійснюються у ході своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від форми власності, є об'єктом контролю з боку Рахункової палати.

Крім того, Рахунковій палаті надано право, у разі необхідності залучати до своїх перевірок фахівців будь-яких контролюючих органів.

Рахункова палата – член Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) з 1998 року та Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) з 1999 року. Таким чином, з 1998 року Рахункова палата визнана міжнародною спільнотою як вищий орган фінансового контролю в Україні та активно співпрацює з вищими органами фінансового контролю інших іноземних держав.

На сьогодні Рахунковою палатою підписані двосторонні угоди про співробітництво з вищими органами фінансового контролю 20 країн. На постійній основі відбувається співпраця Рахункової палати зі Світовим банком. Основним напрямом співробітництва є проведення Рахунковою палатою України аудитів проектів Світового банку, що реалізуються в Україні через державний бюджет.

З 2009 по 2013 рік Рахункова палата виконувала функції зовнішнього аудитора Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) [5].

Закон “Про Рахункову палату” встановлює, що державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [4].

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами [7].

Згідно Стандарту Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів” планові перевірки проводяться на підставі річних та поточних планів роботи Рахункової палати та її Колегії, річних і поточних планів роботи департаментів та інших структурних підрозділів, які мають на це повноваження.

Позапланові перевірки включаються до плану роботи та проводяться за рішенням Колегії Рахункової палати у випадках, передбачених Законом України “Про Рахункову палату” [8].

Аналіз чинного Стандарту не дає можливості стверджувати, що він відповідає вимогам ISSAI через такі основні розбіжності:

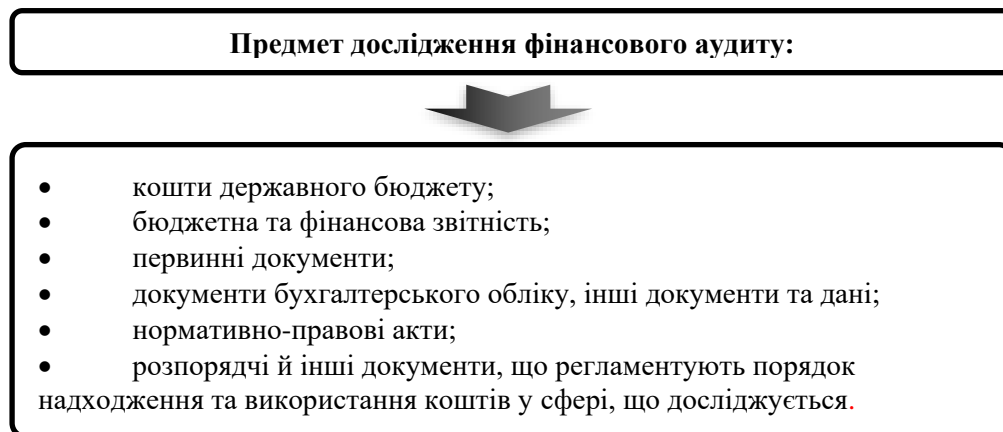


Рис. 2. Предмет дослідження фінансового аудиту

Сформовано на основі джерела [7]

- термінологія, що використовується, не відповідає сучасним поглядам на роль і функції вищого органу державного аудиту, оскільки обмежується вживанням понять “ревізія” і “перевірка”, не містить визначення загальноприйнятих у міжнародній практиці понять фінансового аудиту, аудиту ефективності, аудиту відповідності. Хоча згідно Закону України “Про Рахункову палату” до переліку її повноважень належить проведення ревізій, перевірок і обслідувань, вони в Стандарті не згадуються взагалі, що не дає змоги конкретизувати цей вид діяльності (процедури проведення, порядок реалізації матеріалів за їх результатами тощо);

- Стандарт не визначає порядку надання консультацій державним органам і посадовим особам, розроблення заходів щодо вишукування можливостей і нових джерел залучення додаткових надходжень до Державного бюджету України, здійснення експертно-аналітичних, інформаційних та інших видів діяльності, передбачених Законом України “Про Рахункову палату”. Тобто значна частина повноважень Рахункової палати залишилася поза увагою розробників Стандарту;

- у Стандарті перелічені об’єкти перевірки, якими вважаються органи державної влади, державні та інші юридичні особи, незалежно від форм власності, у разі отримання ними коштів Державного бюджету України, кредитів під гарантію держави, а також громадські організації, політичні партії та інші об’єкти в тій частині їхньої діяльності, яка стосується використання коштів державного бюджету. Отже, цей перелік обмежує повноваження Рахункової палати як вищого органу державного аудиту, оскільки не враховує останніх змін до Конституції, що поширюють діяльність палати на дохідну частину бюджету [9].

Отже, постає потреба на основі стандартів ISSAI в розробці і деталізації вітчизняної методики проведення різних типів контрольно-аналітичних і експертних заходів відповідно до сучасних умов функціонування. Тобто необхідно розробити вітчизняні стандарти окремих напрямків і форм контрольно-перевірочної роботи представниками Рахункової палати.

Безперечно ефективність діяльності будь-якого контролюючого органу держави, зокрема органу державного фінансового контролю, значною мірою залежить від володіння необхідною інформацією для проведення контрольних заходів [10].

Аналізуючи дані звіту Рахункової палати за 2016 рік (порівнюючи з аналогічними даними 2015 року) [5], що є відображенням її контрольно-аналітичної та експертної діяльності, можна відзначити такі найбільш інформативні показники:

- за 2016 рік було перевірено 644 об'єкти (627 у 2015 р);
- виявлено порушень та недоліків на загальну суму майже 17 млрд грн (22,7 млрд грн у 2015 р);
- кожен аудитор у середньому перевірів майже 1,2 млрд грн державних коштів (1,3 млрд грн у 2015 р), при цьому одним аудитором було виявлено порушень та недоліків на суму 62,8 млн грн (78,7 млн грн у 2015 р);
- на 1 гривню, витрачену з державного бюджету на забезпечення діяльності Рахункової палати, припадає 3,8 тис грн перевірених коштів (4,6 тис. грн у 2015 р), 203 грн встановлених порушень і недоліків (284,2 грн у 2015 р) [5].

Виходячи з більшості вищезазначених показників, можна констатувати вищу ефективність контрольно-аналітичних процедур у 2015 році у порівнянні з 2016 роком.

У 2015 році питання державної безпеки, обороноздатності держави, соціального захисту та забезпечення військовослужбовців були одними із найпріоритетніших.

Протягом 2016 року Рахункова палата спрямовувала свою діяльність на:

- забезпечення системного державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [5];
- посилення контролю за наповненням дохідної частини Державного бюджету України;
- здійснення системного контролю за виконанням державних цільових програм;
- посилення контролю за використанням бюджетних коштів на забезпечення функціонування державних органів;
- застосування різних форм і методів проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), встановлення причинно-наслідкових зв'язків виявлених порушень та недоліків при адмініструванні доходів та використанні державних коштів;
- підвищення результативності роботи Рахункової палати, зокрема реагування органів державної влади на рішення та рекомендації (пропозиції) Рахункової палати за результатами контрольних і аналітичних заходів, розгляд Верховною Радою України, її комітетами результатів контрольно-аналітичних та експертних заходів та законодавчих пропозицій з питань державного бюджету і фінансів України;
- розвиток міжнародного співробітництва та вивчення міжнародного досвіду вищих органів фінансового контролю зарубіжних країн щодо контрольної діяльності та його впровадження при проведенні паралельних та спільних аудитів;
- забезпечення гласності та прозорості у діяльності Рахункової палати;
- застосування сучасних інформаційних технологій при здійсненні фінансового контролю.

На постійній основі Рахунковою палатою здійснюються перевірки виконання та фінансування програм економічного та соціального спрямування. Протягом 2016 року підготовлено п'ять звітів за результатами аудитів ефективності використання бюджетних коштів на виконання п'яти державних цільових програм або окремих їх напрямів [5]:

- загальнодержавної цільової програми "Питна вода України" на 2011-2020 роки;

- загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему [5];
- загальнодержавної програми імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб;
- державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013-2018 роки;
- державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010-2015 роки [5].

Аналіз контрольно-аналітичних заходів, проведених упродовж 2016 року, свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер (рис. 3). Найбільш типові та кількісно вагомі порушення наведено на рис. 3.

Класифікація найбільш характерних порушень бюджетного законодавства, виявлених за результатами контрольно-аналітичних заходів у 2016 році:



- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (3 млрд 424,5 млн грн);
- планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав (2 млрд 538,6 млн грн);
- використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства (785,4 млн грн);
- порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку (145,4 млн грн);
- порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (125 млн грн).

Рис. 3. Класифікація типових порушень бюджетного законодавства, виявлених за результатами контрольно-аналітичних заходів у 2016 році
Сформовано на основі джерела [5]

За результатами аналізу звітних даних слід зазначити, що на етапі контролю за виконанням прийнятих у процесі перевірки посадовими особами Рахункової палати рішень і пропозицій, існують проблеми щодо усунення виявлених бюджетних порушень. Окремі розпорядники бюджетних коштів систематично ігнорують свої обов'язки, а механізм виконання виставлених державними контролерами вимог часто носить формальний характер та не достатньо врегульований у сучасному законодавстві.

Негативний вплив на ефективність контролю має й те, що Рахункова палата України не має відповідних повноважень усувати виявлені порушення та притягати до відповідальності винних осіб власними процесуальними засобами. Відповідно до Закону України "Про Рахункову палату" її повноваження у цій царині спрямовані лише на повідомлення відповідних органів про виявлені правопорушення задля вжиття заходів з їх усунення [11].

Для ефективного старту проекту з упровадження міжнародних стандартів ISSAI в Рахунковій палаті в першу чергу потрібно здійснити такі практичні заходи [3, с. 37]:

- 1) порівняти поточний стан стандартизації аудиту та його відповідності міжнародним стандартам ISSAI (підготовка іСАТ);
- 2) провести SWOT-аналіз сильних і слабких сторін Рахункової палати, її можливостей та ризиків;
- 3) визначити пріоритетні напрями розвитку Рахункової палати;
- 4) підготувати Стратегію впровадження міжнародних стандартів ISSAI для Рахункової палати;
- 5) розробити й затвердити План дій із переліком заходів, відповідальних виконавців та зазначенням термінів виконання заходів [3, с. 37].

Висновки. Отже, проаналізувавши роль, значення та існуючі проблеми в роботі вищого вітчизняного органу державного фінансового контролю, провівши дослідження сучасних законодавчих змін щодо минулого та подальшого функціонування і компетенції Рахункової палати України, можна зробити такі висновки: існує потреба у трансформації її ролі та функцій з одночасною переорієнтацією на виконання завдань, що відповідають сучасним міжнародним стандартам і передовому досвіду. Залишаються також проблеми розширення повноважень представників Рахункової палати, професійної підготовки кадрів.

Слід наголосити на необхідності вдосконалення вимог до проведення Рахунковою палатою аудитів ефективності відповідно до міжнародних стандартів.

Актуальним питанням також є посилення консультативної ролі Рахункової палати у Верховній Раді, оскільки необхідним є доопрацювання механізмів співпраці та координації між Рахунковою палатою та Верховною Радою України, моніторингу виконання рекомендацій за результатами державного аудиту.

Проблемним залишається і низький рівень автоматизації процесу управління державними фінансами і одночасне небажання окремих державних установ та підприємств зробити свої витрати публічними, як того вимагає сучасне законодавство.

Важливим питанням є забезпечення доступності, своєчасності та повноти відомостей про стан публічних фінансів у державі. Основним інструментом досягнення цього завдання є курс на впровадження повної автоматизації механізмів управління і контролю державними фінансами. Важливим у реалізації даного питання є впровадження електронного документообігу аудиторської документації з можливостями архівування, оскільки на тепер ІТ-технології обслуговують лише окремі функції управління і контролю, і тому потребують розширення сфери використання для підвищення ефективності всіх напрямків контрольно-перевірочної роботи як в системі Рахункової палати, так і в процесі інтеграції і обміну інформації між іншими державними установами.

Робота аудиторів Рахункової палати має базуватись, перш за все, на аналітичній функції та носити системний характер. Лише такий ґрунтовний аналітичний підхід дасть можливість у повній мірі оцінювати ефективність прийняття управлінських рішень на різних рівнях вітчизняної економіки та якість моніторингу державної фінансової безпеки.

Отже, за результатами проведеного дослідження можна виділити такі найважливіші практичні заходи стратегічного реформування діяльності Рахункової палати, як: запровадження системи критеріїв оцінки виконання запланованих завдань; оптимізація трудових ресурсів Рахункової палати; систематичне підвищення професійної компетенції як її співробітників, так і керівництва; удосконалення системи заохочень та просування по службі за сумлінну роботу, введення обов'язкових тренінгів із питань сучасної методології контрольно-перевірочної

роботи, підвищення можливостей використання практичного досвіду контролерів розвинених держав та поглиблення співробітництва з міжнародними організаціями; тісний взаємозв'язок із відомими вітчизняними інтернет-ресурсами відповідно до сучасних умов розвитку інформаційних комунікацій; більш широке використання процедур попереднього фінансового контролю тощо.

Однак фундаментальною правовою основою гармонізації управління державними фінансами, відповідно до міжнародних вимог і практичного досвіду, має стати розробка та впровадження вітчизняних стандартів проведення державного аудиту публічних фінансів.

Отже, процес удосконалення організації вітчизняного державного фінансового контролю потребує ґрунтовного комплексного підходу до якості співробітництва спеціалістів різних рівнів та сфер діяльності. Важливо досягнути максимального зниження рівня політичного впливу на результати контрольної-перевірочної роботи, а також підвищення ефективності проведення самих процедур державного аудиту відповідно до розвитку сучасних інформаційних технологій і діючої методології.

Список використаних джерел

1. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Койчева О.С. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати [Електронний ресурс] / О.С. Койчева // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 65. – С. 192-198. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua>.
3. Невідомий В.І. Теоретико-практичні аспекти реформування Рахункової палати України у вищу аудиторську інституцію [Електронний ресурс] / В.І. Невідомий // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 30-43. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua>.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 36. – С. 360. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Рахункової палати України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
6. Фукс Н.А. Діяльність Рахункової палати України в контексті нового закону “Про Рахункову палату” / Н.А. Фукс, В.М. Уложенко // Право. – Випуск 30. – 2015. – С. 145-154.
7. Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту: Затверджені Рішенням Рахункової палати від 22 вересня 2015 р. № 5-5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ac-rada.gov.ua.
8. Стандарт Рахункової палати "Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів": Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 січня 2005 р. за № 115/10395. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
9. Слободяник Ю.Б. Перспективи розвитку Рахункової палати України як вищого органу державного аудиту / Ю.Б. Слободяник // Фінанси України. – № 3. – 2015. – С. 114-126.
10. Гуцаленко Л.В. Напрями реформування системи державного фінансового контролю в Україні / Л.В. Гуцаленко, О.В. Вахновська // Економіка, фінанси менеджмент: актуальні питання науки і практики. – № 6. – 2017. – С. 7-23.
11. Лопушняк Г. Рахункова палата та її роль у здійсненні державного фінансового контролю в Україні / Г. Лопушняк, О. Малецька, Х. Рибчанська // Вісник Львівського національного аграрного університету. Сер: Економіка АПК. – 2013. – № 20(1). – С. 123-131.

Список використаних джерел у транслітерації / References

1. Stratehiia reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 liutoho 2017. № 142-r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Koicheva O.S. Finansovyi kontrol yak sposib realizatsii povnovazhen Rakhunkovoi palaty [Elektronnyi resurs] / O.S. Koicheva // Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky. – 2014. – Vyp. 65. – Pp. 192-198. – Rezhym dostupu: <http://nbuv.gov.ua>.
3. Nevidomyi V.I. Teoretyko-praktychni aspekty reformuvannia Rakhunkovoi palaty Ukrainy u vyshchu audytorsku instytutsiiu [Elektronnyi resurs] / V.I. Nevidomyi // Finansy Ukrainy. – 2014. – № 2. – Pp. 30-43. – Rezhym dostupu: <http://nbuv.gov.ua>.
4. Pro Rakhunkovu palatu: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 r. № 576-VIII [Elektronnyi resurs] // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2015. – № 36. – P. 360. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Ofitsiyni sait Rakhunkovoi palaty Ukrainy: [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <http://www.ac-rada.gov.ua>.
6. Fuks N.A. Diialnist Rakhunkovoi palaty Ukrainy v konteksti novoho zakonu “Pro Rakhunkovu palatu” / N.A. Fuks, V.M. Ulozhenko // Pravo. – Vypusk 30. – 2015. – Pp. 145-154.
7. Metodychni rekomendatsii z provedennia Rakhunkovoiu palatouiu finansovo-ho audytu: Zatverdzeni Rishenniam Rakhunkovoi palaty vid 22 veresnia 2015 r. № 5-5. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: www.ac-rada.gov.ua.
8. Standart Rakhunkovoi palaty “Poriadok pidhotovky i provedennia perevirok ta oformlennia yikh rezultativ”: Zareiestrovano v Ministerstvi yustytsii Ukrainy 28 sichnia 2005 r. za № 115/10395. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: zakon.rada.gov.ua.
9. Slobodianyuk Yu.B. Perspektyvy rozvytku Rakhunkovoi palaty Ukrainy yak vyshchoho orhanu derzhavnogo audytu / Yu.B. Slobodianyuk // Finansy Ukrainy. – № 3. – 2015. – Pp. 114-126.
10. Hutsalenko L.V. Napriamy reformuvannia systemy derzhavnogo finan-sovoho kontroliu v Ukraini / L.V. Hutsalenko, O.V. Vakhnovska // Ekonomika, finansy menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky. – № 6. – 2017. – Pp. 7-23.
11. Lopushniak H. Rakhunkova palata ta yii rol u zdiisnenni derzhavnogo finansovoho kontroliu v Ukraini / H. Lopushniak, O. Maletska, Kh. Rybchanska // Visnyk Lvivskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Ser: Ekonomika APK. – 2013. – № 20(1). – Pp. 123-131.

ANNOTATION

ACCOUNTING CHAMBER OF UKRAINE: APPROXIMATION TO THE REQUIREMENTS OF INTERNATIONAL STANDARDS

SHEVCHUK Olena,
Candidate of Economic Sciences,
Vinnitsia National Agrarian University
(Vinnitsia)

The article proves the necessity of reforming the public finance management process, identifies current drawbacks and outlines the prospects for further improvement of the control functions of the Accounting Chamber as the supreme body of state financial control, the basic principles of introducing new approaches to the state audit are substantiated.

It is noted that the system of tasks, functions, authorities and modern methods of financial control in the work of the Accounting Chamber of Ukraine needs to be coordinated.

The changes of separate dispositions of the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" of 1996 and the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" of 2015 are analyzed, the possible consequences of such legislative changes are examined. Functional assessment of the Accounting Chamber of Ukraine and prospects of its development as the supreme institution of state audit taking into account requirements of International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) are defined in the paper.

Keywords: state financial control, the Accounting Chamber of Ukraine, state budget, state finance control, state financial audit, supreme institution of state audit.

Fig. 3. Lit. 11.

АННОТАЦИЯ СЧЁТНАЯ ПАЛАТА УКРАИНЫ: ПРИБЛИЖЕНИЕ К ТРЕБОВАНИЯМ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ

*ШЕВЧУК Елена Дмитриевна,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры аудита и государственного контроля,
Винницкий национальный аграрный университет
(г. Винница)*

В статье доказана необходимость реформирования процесса управления государственными финансами, определены современные недостатки и намечены перспективы дальнейшего совершенствования контрольных функций Счётной палаты как высшего органа государственного финансового контроля, обоснованы основные принципы внедрения новых подходов к проведению государственного аудита.

Отмечено, что требует согласованности система задач, функций, полномочий и современной методики финансового контроля в работе Счётной палаты Украины.

Проанализированы изменения отдельных статей Законов Украины "О Счётной палате", принятых в 1996 и 2015 годах, определены возможные последствия таких законодательных изменений.

В статье отмечена необходимость приближения деятельности Счётной палаты Украины к требованиям международных стандартов высших органов государственного аудита (ISSAI), определены перспективные направления совершенствования работы высшего отечественного органа государственного финансового контроля, в том числе повышение уровня автоматизации процесса управления государственными финансами.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, Счётная палата Украины, государственный бюджет, контроль государственных финансов, государственный финансовый аудит, высший орган государственного аудита.

Рис. 3. Лит. 11.

Інформація про автора

ШЕВЧУК Олена Дмитрівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри аудиту та державного контролю, Вінницький національний аграрний університет (21008, м. Вінниця, вул. Сонячна, 3, e-mail: lsd77@ukr.net).

SHEVCHUK Olena – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Audit and State Control Department, Vinnytsia National Agrarian University (21008, Vinnitsia, 3, Soniachna Str., e-mail: lsd77@ukr.net).

ШЕВЧУК Елена Дмитриевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры аудита и государственного контроля, Винницкий национальный аграрный университет (21008, г. Винница, ул. Солнечная, 3, e-mail: lsd77@ukr.net).

