

В. В. Поліщук,

к. держ. упр., Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОГО ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНИЙ СТАН В УКРАЇНІ

V. Polischuk,

PhD in Public Administration, Chairman of account chamber of the Supreme rada of Autonomous Republic is Crimea

PRESSING QUESTIONS OF ORGANIZATION OF EXTERNAL STATE FINANCIAL CONTROL: WORLD EXPERIENCE AND MODERN CONSISTING IS OF UKRAINE

У статті досліджено поняття "зовнішній державний фінансовий контроль", розглянуто загальні етапи становлення, розвитку, сучасний стан зовнішнього державного фінансового контролю в світі, обґрунтовано необхідність модернізації та актуалізації відповідно до міжнародних стандартів системи зовнішнього державного фінансового контролю в Україні.

In the article is considered a concept "External state financial control", studied the basic stages of becoming, development, modern provision of external state financial control in the world, reasonable the necessity of modernization and actualization in accordance with the international standards of the system of external state financial control for Ukraine.

Ключові слова: фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, зовнішній державний фінансовий контроль, міжнародні стандарти фінансового контролю.

Key words: financial control, the state financial control, external state financial control, international standards financial control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

У сучасних умовах світової глобалізації, посткризових явищ та обраного владою України курсу на європейську інтеграцію важливу роль в управлінні фінансовою системою держави відіграє державний фінансовий контроль на всіх стадіях бюджетного процесу.

Відповідно до положень Лімської Декларації керівних принципів контролю, прийнятої IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році, контроль не є самоціллю, а є невід'ємною складовою частиною системи державного регулювання, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів і порушення принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, одержати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [4].

Система державного фінансового контролю України сьогодні функціонує за відсутності базового закону, який би встановлював основні поняття, види фінансового контролю, чітко розподіляв завдання, функції та повноваження між контролюючими органами, упорядковував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю. Норми чисельних діючих нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою, а в деяких випадках спричиняють дублювання функцій та повноважень контролюючих органів. Саме тому сьогодні питання організації та здійснення державою фінансового контролю в Україні є дуже актуальними.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми розвитку та удосконалення управління системою державного фінансового контролю постійно знаходяться в полі зору багатьох вчених та практиків, серед яких можна виділити О.Д. Василика, Е.О. Вознесенського, В.В. Гулько, О.П. Гетманця, Є.В. Калюгу, В.С. Степашина, СМ. Столярова, І.Б. Стефанюка, Н.В. Шевченка, С.О. Шохіна та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогоднішній день в Україні недооцінюється значення зовнішнього фінансового контролю в бюджетному

процесі, недостатньо обґрунтовані та висвітлені питання його організації та функціонування, в той же час практично в усіх європейських країнах органи зовнішнього контролю мають статус вищих органів державного фінансового контролю, головним завданням яких є контроль за законністю та ефективністю управління усіма фінансовими та матеріальними ресурсами держави, що охоплює контроль за формуванням державних доходів, експертизу законодавчих та правових актів у фінансовій сфері тощо.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою даної статті є розгляд сутності та загальних понять зовнішнього державного фінансового контролю на основі діючого бюджетного законодавства, аналіз світового досвіду організації та сучасного становища в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Головним важелем системи розподілу, перерозподілу та витрачання фінансових ресурсів держави є державний фінансовий контроль, який забезпечує процес формування та ефективного використання фінансових ресурсів держави для реалізації поставлених цілей.

Державний фінансовий контроль — це діяльність відповідних уповноважених державою органів, яка спрямована на встановлення фактичного стану справ щодо дотримання діючого законодавства та виявлення відхилень від затверджених стандартів законності, напрямку та ефективності управління фінансовими ресурсами, а при наявності таких відхилень — своєчасне реагування відповідних коригуючих та превентивних заходів.

Розвиток системи фінансового контролю в світі починається з давніх часів. Так, деякі форми внутрішнього контролю згадуються в Біблії (від 1800 р. до н.е. до 95 р. н.е.), де зокрема відзначається необхідність у подвійній охороні майна, наймання компетентних та поважних робітників. За часів Римської республіки державні фінанси знаходились під контролем Сенату, а державний бюджет перевірявся штатом аудиторів під наглядом казначая [10].

В європейських країнах першим кроком в організації системи державного фінансового контролю вважають 1314 рік, коли в Англії була запроваджена посада Генерального контролера державної казни. У 1319 році була заснована Рахункова палата Франції, у 1365 році — Рахункова палата Королівства Наварри. Надалі поступово в європейських країнах роз-

повсюджується практика організації фінансового контролю на державному рівні: у 1761 році в Австро-Угорщині заснована "Рахункова камера", у 1814 році — в Норвегії Конституцією закріплені загальні засади організації та діяльності Інституту Генерального Аудитора, як парламентського органу контролю, з 1862 року в Італії утворена Рахункова палата [9].

З початку ХХ століття починається розвиток фінансового контролю, який побудовано на засадах незалежності органів фінансового контролю від влади, а в 1977 році на ІХ Конгресі INTOSAI (Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю) у Лімі була прийнята Декларація керівних принципів, яка закріпила загальні принципи та задачі зовнішнього контролю за державними фінансами в демократичному суспільстві.

У сучасній економічній літературі поняття "зовнішній фінансовий контроль" розглядається як вид фінансового контролю, що здійснюється уповноваженими органами (або особами, наприклад, незалежними аудиторами), коли об'єкт контролю не належить до сфери управління суб'єкту контролю.

Відповідно до положень Лімської декларації керівних принципів, орган зовнішнього контролю не тільки не належить до організаційної структури підконтрольних організацій, а й має незалежний від законодавчої та виконавчої влади самостійний статус, закріплений в конституціях держав та законах про органи державного фінансового контролю або іншими нормативно-правовими актами. Органи зовнішнього державного фінансового контролю ще називають вищими органами контролю за державними фінансами.

Державний фінансовий контроль ґрунтується на різноманітних моделях, спільною рисою яких є тенденція до децентралізації та відокремлення зовнішнього фінансового контролю від внутрішнього в самостійну ланку контрольної діяльності держави.

Ціллю контрольної роботи органу державного фінансового контролю є законність, правдивість, ефективність та економічність управління фінансовими та матеріальними ресурсами держави.

При здійсненні своєї діяльності контролюючи організації приділяють особливу увагу контролю за:

- виконанням державного бюджету, зокрема попередній та поточний контроль за прийнятими розпорядчими актами виконавчої влади;
- доходами та видатками бюджету, де в тому числі визначається доцільність та відповідність розподілу доходів та видатків бюджетів різних рівнів;
- фінансовою діяльністю органів державної влади та підпорядкованим їм організаціям, де зокрема оцінюється ефективність їх діяльності при виконанні покладених на них функцій та ін.

Органи, що виконують функції зовнішнього фінансового контролю вирізняються за специфічними організаційно-правовими формами.

Так, у деяких державах функції державного фінансового контролю виконуються окремими посадовими особами (Австралія, Канада, Великобританія, Данія, Індія, Єгипет, Ірландія), в інших — рахунковими відомствами, надієними статусом служби з державного контролю, а саме Державні Генеральні Інспекції, Рахункові палати, Контрольні палати, Ревізійні палати, що функціонують у Білорусі, Литві, Молдові, Албанії, Афганістані, Колумбії, Монако. У Франції, Італії, Румунії, Тунісі, Аргентині, Марокко, Словенії діють Аудиторські суди, в Бразилії, Португалії, Уругваї — Аудиторські трибунали. Окрім того, в Конго та Греції контроль здійснюють Рахункові підрозділи у Верховному Суді, в Малі та Маврикії — Департамент з контролю за державними видатками, у Лаосі, Камбоджі та Екваторіальній Гвінеї — Рахункове відомство в Міністерстві закордонних справ, у Сенегалі контроль здійснює другий відділ Президентського звіту в парламенті [8].

Порядок формування державних органів зовнішнього фінансового контролю в різних країнах реалізується в межах таких моделей:

- 1) парламентська, передбачає вирішальне значення парламенту при визначенні складу органу та, насамперед, призначення його голови;
- 2) позапарламентська, передбачає призначення голови президентом республіки за поданням ради міністрів, або призначається урядом, а інші члени — президентом;
- 3) змішана, припускає участь парламенту та президента в процесі його формування [9].

В Україні функції органу зовнішнього фінансового контролю виконує Рахункова палата України на державному

рівні та Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим — на регіональному.

Відповідно до статті 98 Конституції України, Законом України "Про Рахункову палату" — Рахункова палата є постійнодіючим органом, що діє від імені Верховної Ради України, здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України та будує свою діяльність на основі принципів законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

У 1998 році Рахункова палата України стала членом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а у 1999 році її прийнято до Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI). 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 в складі Рахункової палати діє десять департаментів за напрямками контролю та вісім територіальних управлінь, що охоплюють 21 область України, Автономну Республіку Крим, а також міста Київ та Севастополь, що забезпечують проведення аудитів законності, ефективності та доцільності витрачання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів органами державної влади, установами, організаціями, підприємствами, які знаходяться на відповідній території, дають змогу розширити сферу незалежного зовнішнього державного фінансового контролю Рахункової палати на місцевому рівні, виявляти проблеми використання державних коштів, які є на регіональному рівні та мають загальнодержавне значення, і акцентувати на них увагу суспільства [11].

Рахункова палата України відповідно до Закону України "Про Рахункову палату" в межах своєї діяльності виконує наступні завдання:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україні позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбаченим у Державному бюджеті України;

— контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;

— аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому;

— регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій [2].

Згідно з вимогами чинного законодавства, Рахункова палата здійснює контрольню-аналітичну та експертну діяльність, яка забезпечує єдину систему контролю тільки за виконанням державного бюджету і бюджетів державних цільових фондів. Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20рп/2010 Рахункова палата втратила повноваження в частині контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України, що не дозволяє в повному обсязі, прозоро та об'єктивно контролювати весь бюджетний процес в Україні, проводити аналіз щодо стану національної економіки та виконання державного бюджету.

Адже, важливою вимогою міжнародних стандартів фінансового контролю, закріплених в Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів та Мексиканської декларації незалежності вищих органів фінансового контролю щодо проведення зовнішнього державного фінансового контролю, — є здійснення контролю за виконанням як дохідної, так і видаткової частини державного бюджету. Тобто, сьогодні Україна одна з небагатьох держав у світі, де вищий орган зовнішнього фінансового контролю

не має повноважень щодо перевірки дохідної частини державного бюджету.

Окрім того, в сучасних умовах в Україні контроль за використанням державних коштів органами місцевого самоврядування покладений на Державну фінансову інспекцію України, яка входить до структури органів виконавчої влади та по суті є органом внутрішнього контролю. Таким чином, бюджети органів місцевого самоврядування знаходяться поза увагою зовнішнього державного фінансового контролю (за винятком бюджету Автономної Республіки Крим, де такий контроль здійснюється Рахунковою палатою Верховної Ради АРК). Повноваження Рахункової палати та її територіальних управлінь обмежуються контролем дотацій, субвенцій або цільових програм, які фінансуються за рахунок державного бюджету.

Сьогодні, при формуванні та виконанні місцевих бюджетів, повністю відсутня стадія попереднього контролю, що дозволяє ще на етапі прийняття рішення проводити експертизу та коригувати проекти рішень на відповідність діючому законодавству, а також доцільність виділення бюджетних коштів або управління власністю.

Слід зауважити, що останнім часом проводиться активна робота на шляху усунення суттєвих недоліків системи державного фінансового контролю в державі. Так, на засіданні Конституційної Асамблеї у вересні 2012 року були розглянуті та підтримані зміни до статті 98 Конституції України щодо поновлення повноважень Рахункової палати в частині контролю за надходженнями до державного бюджету.

Президентом України В.Ф. Януковичем 18.01.2013 р. до Верховної Ради України подано законопроект "Про внесення змін до статті 98 Конституції України", згідно з яким пропонується викласти цю статтю в наступній редакції: "Контроль від імені Верховної Ради України за надходженнями коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом" [11].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

В Україні триває процес інституційних перетворень та модерizaційних реформ, спрямованих на підвищення ефективності системи управління державними фінансами, забезпечення сталого економічного зростання, підвищення стандартів життя й добробуту громадян, фінансової стабільності в умовах світових ризиків.

Досвід організації та функціонування систем державного фінансового контролю в іноземних країнах свідчить про те, що на сьогодні в Україні необхідно провести модернизацию та актуалізацію системи зовнішнього державного фінансового контролю, враховуючи найкращий власний та світовий досвід, а також міжнародні стандарти фінансового контролю.

Керівництвом України зроблено декілька вирішальних кроків для удосконалення системи зовнішнього державного фінансового контролю. Так, до Верховної Ради України вже внесена пропозиція, ініційована Президентом України щодо відновлення повноважень Рахункової палати з контролю за надходженнями до державного бюджету України, а Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 р. № 663-р схвалена Концепція розвитку системи управління державними фінансами, одним із головних напрямів якої є розширення повноважень Рахункової палати як незалежного державного органу фінансового контролю у частині здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету та надходженнями і використанням коштів місцевих бюджетів.

На нашу думку, для подальшого успішного реформування системи державного фінансового контролю в Україні необхідно продовжувати роботу по удосконаленню діючого законодавства, що стосується питань фінансового контролю. А саме, прийняти базовий закон про систему державного фінансового контролю в Україні, який би з урахуванням міжнародних стандартів фінансового контролю, встановлював основні поняття, види фінансового контролю чітко розподіляв завдання, функції та повноваження між контролюючими органами, упорядковував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, та закріплював статус Рахункової палати як вищого органу державного фінансового контролю.

Перспективи подальших розвідок. Перспективною темою для подальших розвідок стане вивчення світового досвіду методології здійснення державного фінансового контролю та розробка на цьому базисі з власного досвіду єдиних концептуальних засад організації державного фінансового

контролю; створення єдиного правового поля та інформаційного простору з метою уніфікації контрольної діяльності.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2012 року № 663-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом INTOSAI в 1977 году) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001
5. Мексиканская декларация независимости (Принята XIX Конгрессом NTOSAI в 2007 году) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1013860?cat_id=157
6. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посібн. для студ. вищ. навч. закл. / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Коцупатрий. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 424 с.
7. Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. — СПб.: Питер, 2004. — 557 с.
8. Чхиквадзе В.В. Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id>
9. Шегурова В.П. Зарубежный опыт организации государственного финансового контроля [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.moluch.ru/archive/48/6106>
10. Счетная палата Российской Федерации. Из истории мирового аудита // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/history-world-audit/>
11. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 14 Nov 2013).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Law "On Accounting Chamber", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/en/315/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 14 Nov 2013).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (1996), "Order "On Approval of the Concept of development of the public finance management", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/en/633-2012-%D1%80> (Accessed 14 Nov 2013).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1977), "The Lima Declaration of Guidelines on monitoring", available at: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/en/604_001 (Accessed 14 Nov 2013).
5. INTOSAI (2007), "Mexico Declaration on Independence", available at: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/ru/publish/article/1013860?cat_id=157 (Accessed 14 Nov 2013).
6. Hutsalenko, L. V. Derij, V. A. and Kotsupatryj, M. M. (2009), Derzhavnyj finansovij kontrol' [State financial control], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
7. Stepashin, S.V. Stoljarov, N.S. Shohin, S.O. and Zhukov, V.A. (2004), Gosudarstvennyj finansovij kontrol' [State financial control], Piter, StPetersburg, Russia.
8. Chhikvadze, V. V. (2013), "Organizational and legal foundations of the state financial control in foreign countries", [online], available at: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id> (Accessed 14 Nov 2013).
9. Shegurova, V. P. (2013), "Foreign experience of organization of state financial control", Molodoj uchenyj, vol.1, [online], available at: <http://www.moluch.ru/archive/48/6106>
10. Accounts Chamber of the Russian Federation (2013), "From the history of the world Audits", available at: <http://www.ach.gov.ru/ru/international/history-world-audit/> (Accessed 14 Nov 2013).
11. Chamber of Ukraine (2013), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2012", available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf (Accessed 14 Nov 2013).

Стаття надійшла до редакції 15.08.2013 р.