

Письменна Тетяна Валеріївна

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Всебічне входження України у європейський політичний, правовий і економічний простір вимагає побудови потужної і збалансованої системи фінансового контролю. Для вдосконалення вітчизняної системи фінансового контролю корисним є вивчення зарубіжного досвіду її функціонування. Європейську практику організації державного фінансового контролю досліджували Дорош Н.І., Мамишев А.В., Мельничук В.Г., Романів Є.М., Рубан Н.І., Стефанюк І.Б., Юргелевич С.В. та інші. Вважаємо, що копіювання систем фінансового контролю інших країн є хибним шляхом до забезпечення її дієвості в Україні. Можна лише використовувати апробовані в ряді країн загальні підходи і принципи побудови таких систем.

У кожній економічно розвинутій країні достатній рівень фінансової дисципліни забезпечує ефективно діюча система фінансового контролю. Вона представлена внутрішнім контролем в органах влади, зовнішнім контролем, який здійснюють парламент або прокуратура за діяльністю органів виконавчої влади, а також контролем або наглядом органів виконавчої влади за діяльністю юридичних і фізичних осіб. У Великобританії контроль за ефективним використанням державних коштів проводять Національний офіс аудиту і Комітет з державної бюджетної звітності. При цьому використання державних коштів оцінюють за критеріями економії, ефективності і дієвості. У Франції контроль здійснюють міністри в межах своїх повноважень, Рахункова палата і міжвідомчі інспекції. Відомо, що принцип гласності фінансового контролю реалізується шляхом інформування органів державної влади і широкої громадськості про реальний стан справ у державному управлінні. На практиці контролюючі органи Франції реалізують принцип гласності фінансового контролю в повній мірі, чим підвищують ефективність контрольних заходів. В Італії спеціальні органи контролюють точне дотримання правил адміністративної і бухгалтерської дія-

льності, перевіряють ефективність виконання директив і інших актів [1, С. 59-70].

У Росії діє контроль Президента Російської Федерації (РФ), а також контроль органів законодавчої, виконавчої і судової влади. Так, президентський контроль реалізує на практиці Головне контрольне управління Президента РФ. Його функції пов'язані з контролем і перевіркою виконання органами влади указів і розпоряджень Президента РФ. Рахункова палата РФ як незалежний контрольно-ревізійний орган парламентського контролю функціонує з 1995 року. Вона уповноважена контролювати виконання видаткової і дохідної частин бюджетів усіх рівнів і позабюджетних фондів, визначати ефективність і обґрунтованість окремих бюджетних статей і використання федеральної власності, здійснювати фінансову експертизу нормативної документації, контролювати рух бюджетних коштів за рахунками їх отримувачів. Діючим законодавством РФ визначені органи державної виконавчої влади, установи та організації, які здійснюють окремі функції фінансового контролю, – Міністерство фінансів РФ, Центральний банк РФ, Федеральна податкова служба, Федеральна митна служба, Міністерство економічного розвитку і торгівлі РФ, система органів федерального казначейства, Федеральна служба з фінансового моніторингу, Прокуратура РФ, Федеральна служба фінансово-бюджетного нагляду і інші [2, С. 14-22].

Державний фінансовий контроль в Росії розвивається через фінансовий аудит і аудит ефективності використання бюджетних коштів. Останній є новою формою бюджетного контролю, тому відрізняється від першого іншими соціально-економічними критеріями, предметом і технологією проведення тощо. Аудит ефективності охоплює не тільки аналіз результативності бюджетних проектів, а й здійснює комплексний аналіз причин неефективного використання бюджетних коштів і надає рекомендації з удосконалення бюджетного процесу і діючого законодавства в бюджетній сфері. Поряд з контрольною аудит ефективності виконує і інформаційну функцію, оскільки надає громадськості точну і об'ємну

інформацію про результати діяльності державних органів, ефективність використання бюджетних коштів.

Система державного фінансового контролю в Росії не є ефективною, оскільки:

- немає чіткої і повної нормативно-правової бази¹, яка повинна визначати структуру органів фінансового контролю;
- відсутня координація і взаємна узгодженість дій контролюючих органів;
- не розроблені в повній мірі єдині концептуальні і методичні основи проведення фінансового контролю;
- впровадження аудиту ефективності відбувається уповільненими темпами [2, С. 14-22].

Слідом за економічно розвинутими країнами положення Лімської декларації² були прийняті і в Росії³. Вони проголошують:

- створення вищого незалежного контрольного органу;
- необхідність розмежування функцій і повноважень між органами внутрішнього і зовнішнього державного фінансового контролю;
- зовнішній фінансовий контроль повинен виконувати функцію координації дій усіх органів і об'єктів державного фінансового контролю;
- фінансові органи зовнішнього контролю повинні бути уповноважені контролювати управління державними фінансами і результативність внутрішнього контролю [2, С. 18].

¹ Не прийнято Федерального закону „Про єдину систему державного фінансового контролю в Російській Федерації”, який би визначив, структурував і систематизував органи державного фінансового контролю, їх статус і функції та інше.

² У 1977 році на IX Конгресі Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) було прийнято Лімську декларацію керівних принципів контролю. Цей документ проголошує базові положення побудови ефективної системи фінансового контролю в демократичних країнах.

³ У 2003 році Асоціація контрольно-рахункових органів РФ прийняла положення Лімської декларації. Взагалі то, Асоціація має за завдання сприяти розробці і впровадженню уніфікованої системи контролю за формуванням і виконанням бюджетів різних рівнів, виробляти єдині стандарти і методики контрольно-ревізійної і експертно-аналітичної діяльності. До її складу входять: Рахункова палата РФ, 86 утворених контрольно-рахункових органів суб'єктів РФ і Об'єднання муніципальних контрольно-рахункових органів РФ.

Функціонування вищого органу фінансового контролю (ВОФК), який має законодавчо закріплений незалежний статус, є основною умовою ефективності фінансового контролю. У Франції, Бельгії, Люксембурзі, Португалії, Іспанії, Італії і Греції ВОФК є суд. ВОФК Нідерландів, Німеччини та Австрії є колегіальною структурою, яка не виконує судових функцій. У Великобританії, Ірландії та Данії незалежний ВОФК очолює Генеральний контролер-аудитор. У Франції та Фінляндії ВОФК входить до складу урядових органів [3, С. 138-139]. В Україні фактично ВОФК є Рахункова палата, хоча деякі положення Лімської декларації не відображені в Законі України „Про Рахункову палату”, а деякі статті Закону суперечать положенням міжнародного нормативного документу в сфері державного фінансового контролю.

Якщо проаналізувати базові положення Лімської декларації і правові норми організації державного фінансового контролю в Україні, то для гармонізації національного законодавства у цій сфері з міжнародними і європейськими стандартами необхідно:

→ відобразити в Конституції України положення щодо питань створення вищого органу аудиту, визначення необхідного ступеня його незалежності, а також упорядкування взаємовідносин між вищим органом аудиту і парламентом;

→ уповноважити вищий орган аудиту здійснювати контроль за публічними (державними) фінансовими операціями і аудит податкових надходжень;

→ надати вищому органу аудиту право здійснювати перевірку результативності роботи підрозділів внутрішнього аудиту;

→ визначити для вищого органу аудиту завдання, пов'язані зі здійсненням аудиту адміністративної діяльності⁴ [4, С. 145-146].

⁴ У сучасному розумінні аудит адміністративної діяльності (ААД) зародився у Швеції в середині 60-х років. Під час проведення ААД здійснюється моніторинг законодавчих і нормативно-правових актів, аналізуються інформаційно-статистичні дані, вивчається важливість і обґрунтованість урядових програм тощо. Практика проведення ААД застосовується у Великобританії, Ірландії, Бельгії, Нідерландах, Данії, Фінляндії, Ісландії, Угорщині, Австралії, Південній Кореї та ін.

Отже, побудова відповідної системи державного аудиту наближує і навіть гарантує успіх інтеграції України до Європи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ицкович Б.Ф. Институциональное развитие системы органов финансово-хозяйственного контроля России. Практический аспект. // Финансы и кредит. – 2005. – №2.

2. Александрова Е.И., Башкайкина Н.А. Совершенствование организации и повышение эффективности государственного финансового контроля. // Финансы и кредит. – 2004. – №22.

3. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю. // Фінанси України. – 2002. – №4.

4. Мамишев А.В. Шляхи європеїзації державного аудиту. // Фінанси України. – 2004. – №8.