

УДК 657.4: 336

Позняковська Н. М., к.е.н., доцент (Національний університет водного господарства та природокористування, м. Рівне)

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сучасний стан державного фінансового контролю в Україні. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблем, враховуючи Міжнародні стандарти (INTOSAI) та кращу практику країн з ринковою економікою.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, зовнішній контроль, внутрішній контроль, Міжнародні стандарти контролю державних фінансів.

На початку 2015 року в Україні відбулися визначні події – підписання та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що є вирішальним кроком на шляху до майбутньої євроінтеграції України. Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є дотримання Копенгагенських критеріїв – параметрів, яким мають відповідати держави-члени Європейського Союзу.

На початку поточного року опублікована Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [1], яка визначила мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

З метою реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Кабінетом Міністрів України затверджено План заходів з імплементації цієї Угоди, яким передбачено реалізацію у сфері державного фінансового контролю певних заходів впродовж 2014–2017 років [2], відповідальними за виконання яких з української сторони є Державна фінансова інспекція та Міністерство фінансів України. Отже, побудова нової моделі соціально-економічного розвитку України викликає необхідність розробок концепцій секторальних економічних реформ, особливо у сфері управління державними фінансами, зокрема державного фінансового контролю.

У науковій літературі активно обговорюються проблеми розвитку державного фінансового контролю. Теорія і практика фінансового контролю досліджується у роботах М. Базася, М. Білухи, Ф. Бутинця, Н. Вітвиць-

кої, П. Германчука, М. Голованя, В. Дерія, І. Дрозд, Є. Калюги, М. Кужельного, Н. Рубана, В. Симоненка, І. Стефанюка, В. Шевчук ін. Утім, питання імплементації національного законодавства з державного фінансового контролю та актів ЄС залишаються на сьогодні нерозкритими.

Одним із пріоритетних напрямів, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, було визначено подальший розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з визнаними світовою спільнотою стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (ІІА), Міжнародна федерація бухгалтерів (ІFAC), INTOSAI) та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах (ст. 347 Угоди).

Мета статті – обґрунтувати напрями впровадження реформування державного фінансового контролю в Україні на основі Міжнародних стандартів з контролю та кращої світової практики.

Реформа системи державного контролю в Україні, що задекларована ще до революційних подій, враховувала пріоритети національної внутрішньої і зовнішньої політики, а саме входження України до європейського політичного, економічного і правового простору. Проте на практиці системних змін не відбувалося. До цього часу в Україні відсутній нормативно-правовий акт, який би визначав систему державного фінансового контролю. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [3], не зважаючи на змістовну назву, регламентує діяльність лише центрального органу виконавчої влади, уповноваженого Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Відповідно до Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, затвердженої Конгресом вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI), запровадження контролю є невід'ємною складовою управління громадськими фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління [3]. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів поділяє державний фінансовий контроль на зовнішній та внутрішній.

Вищі органи контролю державних фінансів є органами *зовнішнього* контролю, вони не входять до організаційної структури підконтрольних їм органів. Аналіз стандартів INTOSAI та кращої практики свідчить, що зовнішній контроль повинна здійснювати законодавча (представницька) влада і незалежний орган державного фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції, основним призначенням якого є контролювати виконавчу владу.

Внутрішній фінансовий контроль є урядовим контролем. У країнах Європейського Союзу найчастіше це міністерства фінансів (Німеччина, Канада, Польща, Росія, Угорщина, Японія та ін.).

Отже, в основі класифікації зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю – основоположні принципи розподілу влади – на представницьку (законодавчу), виконавчу і судову.

В Україні функціонує до ста органів контролю, які слабо взаємодіють між собою в організаційному, інформаційному та методичному плані. Законодавчо не визначені органи зовнішнього і внутрішнього контролю. Кабінетом Міністрів України у 2003 році була затверджена Стратегія розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади, а в 2005 – Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю.

Проте поняття «зовнішній» і «внутрішній» державний фінансовий контроль досі не узаконені.

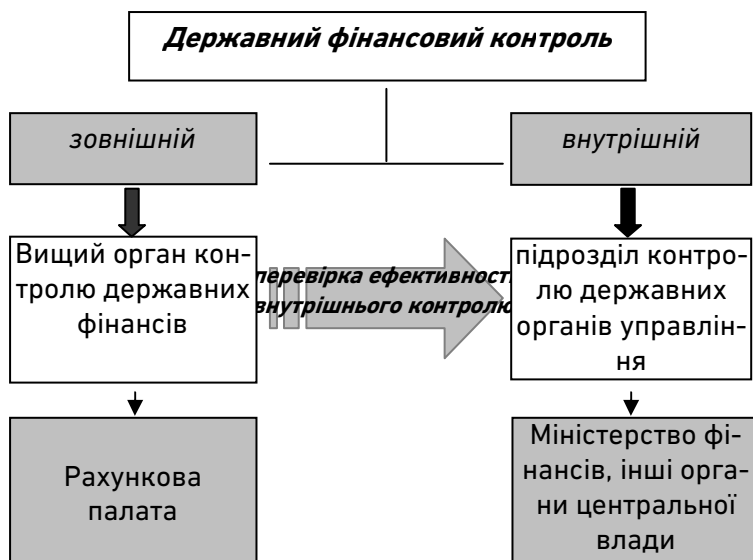


Рисунок. Класифікація державного фінансового контролю

Вважається, що Рахункова палата є вищим органом зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, незалежним від будь-яких державних органів (стаття 98 Конституції України, статті 1, 3, 6 Закону України «Про Рахункову палату»).

8 грудня 2004 року Верховна Рада прийняла Закон України № 2222-IV «Про внесення змін до Конституції України», відповідно до якої нова редакція ст. 98 Конституції України розширила повноваження Рахункової палати щодо контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Рішення ж Конституційного Суду України від 30.09.2010 року № 20-рп/2010 докорінно змінило ситуацію зі станом та повнотою проведення державного фінансового контролю. Цим рішенням, відповідно до поновленої в попередній редакції статті 98 Конституції України, Рахункова палата втратила повноваження в частині контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України.

7 квітня 2015 року Верховна Рада України ухвалила законопроект, а 24 квітня Президент затвердив – «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» (щодо контролю за надходженням коштів до державного бюджету України)». Закон доповнює статті 2 і 7 Закону України «Про Рахункову палату» положеннями щодо здійснення Рахунковою палатою повноважень з контролю за надходженням коштів до державного бюджету, які закріплені за Рахунковою палатою відповідно до змін до статті 98 Конституції України, внесеними законами України від 19.09.2013 р. № 586-VII і від 21.02.2014 р. № 742-VII.

У Звіті про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за період з вересня 2014 по січень 2015 рр. у розділі «Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит» вказано, що Рахунковою палатою розроблена нова редакція Закону України «Про Рахункову палату». Законопроект визначає статус Рахункової палати як незалежного органу зовнішнього державного контролю (аудиту), закріплює функціональну, організаційну і фінансову незалежність Рахункової палати, необхідну для виконання покладених на неї завдань. Проект передбачає здійснення Рахунковою палатою контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України, збереженням та використанням державної власності відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю. В березні цього року Верховна Рада України прийняла за основу новий закон про Рахункову палату. Однак, у законопроекті знову не вказано про вищий орган державного фінансового контролю.

Центральні органи виконавчої влади виконують важливу роль у системі державного фінансового контролю, і виступають органами внутрішнього контролю. Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року поставлено за мету реформування системи внутрішнього фінансового контролю і передбачено вирішення питань організації та функціонування державного внутрішнього фінансового контролю. Проте системних змін у діяльності органу фінансового контролю не відбулось, не зважаючи на нову з 2011 року назву та статус – Державна фінансова інспекція України.

У грудні 2010 року було реорганізовано систему органів виконавчої влади, зокрема підпорядковано Державну податкову службу і Державну

митну службу Міністерству фінансів. В результаті інтеграції податкової і митної служб, об'єднанні їхніх інформаційних баз даних було створено Міністерство доходів і зборів України. На початку 2014 року здійснена оптимізація органів доходів і зборів шляхом ліквідації Міністерства доходів і зборів України та створення органів державної податкової служби та органів державної митної служби. Таким чином уряд України відновив діяльність Державної податкової служби і Державної митної служби, ліквідувавши Міністерство доходів і зборів. Державна фіскальна служба у рамках реформування податкової служби передбачається стане частиною Міністерства фінансів України, податкова міліція буде ліквідована, а її функції передані органам цивільного розслідування податкових злочинів. Урядом запропоновано створити замість діючої податкової міліції службу фінансових розслідувань, яка об'єднає у собі функції п'яти структур, в тому числі податкової міліції, Держфінінспекції, деяких підрозділів МВС і СБУ, що позитивно оцінено європейськими експертами.

Вочевидь, в Україні до останнього часу відбувається реформування переважно у сфері внутрішнього державного контролю.

Затверджений Кабінетом Міністрів України у березні поточного року План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна—2020" у 2015 році містить положення з вдосконалення системи внутрішнього контролю і аудиту [6].

кон-
тролю в Україні необхідно: зробити обґрунтований аналіз нормативно-правових актів, що стосуються діяльності Рахункової палати та інших органів контролю; визначити новим законом «Про державний фінансовий контроль» органи *зовнішнього і внутрішнього* державного фінансового контролю, організаційну структуру контролю у цілому; встановити об'єкти, предмети, види державного фінансового контролю, сфери діяльності його органів. Закріпити статус Рахункової палати як вищого органу державного фінансового контролю у відповідному законопроекті, чітко визначивши в ньому спрямованість її основної діяльності та сферу застосування. Це дозволить уникнути дублювання завдань, повноважень і сфери діяльності зовнішніх і внутрішніх органів фінансового контролю, яке залишається до цього часу у вітчизняній системі державного фінансового контролю.

1. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/> 2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 14.09.3014 р. № 847-р. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/> 3. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» у

ред. 04.03.2015 р. № 2939-12. 4. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів <http://www.intosai.org>. 5. Закон України «про Рахункову палату» у ред. 26.04.2015 р. № 315-96 вр. 6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році» від 04.03.2015 р.

Рецензент: д.е.н., професор Лазаришина І. Д. (НУВГП)

Pozniakovska N. M., Candidate of Economics, Associate Professor (National University of Water and Environmental Engineering, Rivne)

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

In the article has been analyzed condition of the state financial control in Ukraine. There has been suggested the directions of improvement of the state financial control based on standards of (INTOSAI) and experience of developed countries.

***Keywords:* state financial control, external control, internal control, standards INTOSAI.**

Позняковская Н. М., к.э.н., доцент (Национальный университет водного хозяйства и природопользования, г. Ровно)

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

В статье исследуется современное состояние государственного финансового контроля в Украине. Предлагаются возможные пути решения проблем, используя Международные стандарты (INTOSAI) и практику стран с развитой экономикой.

***Ключевые слова:* государственный финансовый контроль, внешний контроль, внутренний контроль, Международные стандарты контроля государственных финансов.**
