



О. А. Шевчук
кандидат економічних наук, доцент,
Київський національний
торговельно-економічний університет,
Україна
ol.shevchuk@ukr.net

УДК 336.1.072.2:339.9



Т. Ю. Копотієнко
магістр, Київський національний
торговельно-економічний університет,
Україна kopotienko_tania@ukr.net

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Анотація. У статті розкрито проблеми реформування системи державного фінансового контролю, що постали перед Україною у зв'язку з її намірами інтегруватися до Європейського Союзу. Зокрема проаналізовано стан та особливості функціонування Рахункової палати України як незалежного органу зовнішнього фінансового контролю. Запропоновано шляхи вдосконалення правового статусу, повноважень і діяльності Рахункової палати на законодавчому рівні.

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

О. А. Шевчук

кандидат экономических наук, доцент, Киевский национальный торгово-экономический университет, Украина

Т. Ю. Копотиенко

магістр, Киевский национальный торгово-экономический университет, Украина

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

Аннотация. В статье раскрыты проблемы реформирования системы государственного финансового контроля, которые возникли в Украине в связи с ее намерениями интегрироваться в Европейский Союз. В частности проанализировано состояние и проблемы функционирования Счетной палаты Украины как независимого органа внешнего финансового контроля. Предложены пути совершенствования правового статуса, полномочий и деятельности Счетной палаты на законодательном уровне.

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

Oleg Shevchuk

Ph.D. in Economics, Associate Professor, Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine

Tetyana Kopotiyenko

Mg., Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine

REFORMATION OF UKRAINE'S STATE FINANCIAL CONTROL INSTITUTIONS IN CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION

Abstract. The authors investigate the problems of the public financial control reforming in Ukraine which have arisen in conditions of its intentions to integrate to the European Union. In particular, the state and problems of the Accounting Chamber of Ukraine functioning are analysed. The ways to improve the legal status, powers and activity of the Accounting Chamber of Ukraine at the legislative level have been proposed.

Key words: state financial control; the Accounting Chamber of Ukraine; the European Union.

JEL Classification: E60, E69, F36

Постановка проблеми. Державний фінансовий контроль є важливою функцією держави, за допомогою якої забезпечуються нормальні умови для функціонування фінансової системи. Сьогодні визнано необхідність розвитку державного фінансового контролю з огляду на об'єктивну потребу створення відповідної протизаги існуючим загрозам у фінансовій системі, аби забезпечити зменшення кількості бюджетно-фінансових злочинів, покращення рівня фінансової дисципліни у використанні бюджетних коштів, збільшення надходжень до бюджету та ін. Окрім того, необхідність реформування органів державного фінансового контролю зумовлена прагненням України вступити до Європейського Союзу. Для цього нашій країні потрібно виконати низку завдань, серед яких зокрема вдосконалення системи державного фінансового контролю відповідно до практики розвинених держав ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми реформування державного фінансового контролю та пошуку механізмів її розв'язання приділяло увагу багато вітчизняних науковців, зокрема В. Симоненко [1], В. Шев-

ченко, В. Піхоцький, О. Гриценко, О. Барановський, В. Бурцев, Н. Виговська, В. Родіонов, С. Степашин, а також зарубіжних учених – Т. Хартлі (*T. Hartley*) [2], Н. Муссіс (*N. Moussis*) [3], Є. Вістріх (*E. Wistrich*) [4]. Але попри велику кількість наукових розробок, присвячених питанням реформування системи державного фінансового контролю в Україні, чимало питань вимагає подальшого дослідження.

Метою статті є визначення ролі державного фінансового контролю в реалізації політики України щодо інтеграції з ЄС, зокрема дослідження стану та проблем функціонування Рахункової палати України як Вищого органу фінансового контролю, розробка пропозицій щодо вдосконалення її діяльності.

Основні результати дослідження. Підтверджена відповідним політико-правовим забезпеченням імперативність прагнення України до повномасштабної участі в політичному й економічному житті Європи логічно зумовлена геополітичним розташуванням та історією нашої держави.

Упродовж останнього десятиріччя Україна наполегливо бажає наблизитися до європейських стандартів. Стра-

тегією подальшої її діяльності у сфері європейської інтеграції є активне запровадження сучасних європейських методів роботи, сприяння розвитку міжвідомчої взаємодії на горизонтальному рівні, розширення повноважень середньої та нижньої управлінських ланок щодо обміну інформацією, заохочення ініціативності, глибокої продуманості пропозицій і бачення кінцевих результатів їх реалізації, вивчення та трансляції досвіду інших країн у галузі державного управління інтеграційними процесами. Успіх на шляху просування України цим курсом і надання відносинам Україна – ЄС якісно нового статусу залежатиме від: послідовного та виваженого реформування економічної і соціальної сфер; ефективності процесу наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу; реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС та його членами.

Необхідною умовою євроінтеграції є прийняття та впровадження в нашій країні нормативно-правових актів, розроблених з урахуванням законодавства Євросоюзу. Важливим у цьому процесі є прийняття Концепції розвитку системи управління державними фінансами [5], що затверджує пріоритет євроінтеграційного вектору розвитку України і вимагає максимального врахування під час забезпечення розвитку системи управління державними фінансами законодавства ЄС. Метою цього документа є визначення шляхів розвитку системи управління державними фінансами для подальшого підвищення ефективності її функціонування через удосконалення нормативно-правового регулювання комплексу її складових і поглиблення координації діяльності органів влади, що здійснюють державну політику у сфері державних фінансів. Очікується, що Концепція допоможе розширити повноваження Рахункової палати і посилить її роль як незалежного органу зовнішнього фінансового контролю в Україні; удосконалив механізми взаємодії Рахункової палати України із Верховною Радою України для підвищення результативності пропозицій і рекомендацій Палати.

Рахункова палата України є незалежним органом фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції. Такий статус дозволяє поширювати на неї загальноприйняте в усьому світі та Міжнародній організації фінансового контролю визначення Вищого органу фінансового контролю (ВОФК) держави. Рахункова палата має повноваження щодо здійснення державного контролю в обсязі, що відповідає Лімській декларації керівних принципів аудиту, схваленій у 1997 р. IX конгресом Міжнародної організації ВОФК [6, с. 141]. Незважаючи на складний шлях організаційно-правового становлення, Рахункова палата України ще в 1998 р. стала членом Міжнародної організації ВОФК (*INTOSAI*), а у 1999 р. – Європейської організації ВОФК (*EUROSAI*) [6, с. 140].

Статус Рахункової палати як ВОФК України визначається Конституцією України [7]. Згідно із чинною редакцією ст. 98 Конституції України «Контроль за викорис-

танням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата». Саме таку первинну редакцію цієї статті було поновлено рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20рп/2010. Таким чином відбулося значне звуження правового поля її діяльності: Рахункова палата втратила повноваження у частині контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України. Це вкрай негативно позначається на глибині та якості парламентського контролю державних фінансів, інструментом якого є Рахункова палата, позбавляє суспільство повної і прозорої інформації про стан національної економіки, виконання державного бюджету [8]. Розуміння цього підтверджується поданням Президентом законопроекту «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» [9], прийняття якого дасть змогу забезпечити повноцінний контроль за доходною частиною Державного бюджету України.

Із чинними повноваженнями на теперішній час складається парадоксальна ситуація: Рахункова палата України стала єдиним не тільки в Європі, а й у світі вищим органом фінансового контролю, який не має повноважень здійснювати контроль за формуванням доходної частини бюджету. Таку ситуацію дуже важко пояснити й обґрунтувати в *EUROSAI* та *INTOSAI* [8].

Порівняльний аналіз обсягів повноважень Рахункової палати України і вищих контрольних органів країн Західної Європи (які майже всі є членами ЄС) підтверджує, що діяльність цього державного органу не в повному обсязі відповідає світовим стандартам та вимогам (табл. 1).

За даними табл. 1 бачимо, що обсяг контрольних повноважень Рахункової палати України є досить обмеженим. Суттєвими недоліками у функціонуванні Рахункової палати України є відсутність у неї повноважень здійснювати контроль за надходженням коштів, використанням державного майна, виконанням місцевих бюджетів та ефективно реагувати на виявлені порушення.

Діяльність Рахункової палати України здійснюється за контрольньо-ревізійним, експертно-аналітичним та інформаційним напрямками. Проте згідно із Законом України «Про Рахункову палату» очевидно, що пріоритет належить контрольньо-ревізійній діяльності [6, с. 139].

Розгляд основних показників діяльності Рахункової палати за 2009–2011 рр. (табл. 2) показує, що у 2011 р. кількість проведених нею контрольних заходів зросла на 3,3% порівняно із 2010 р., а кількість виявлених порушень скоротилася на 54,9% порівняно із 2010 р. Зокрема обсяги незаконного використання коштів у 2011 р. знизилися на 39,7%, а неефективного – на 4,6%. Дані про зменшення порушень можна було б трактувати як позитивну тенденцію. Але вона, як ми вважаємо, пояснюється неможливістю Рахункової палати максимально ефективно виявляти порушення та запобігати їм через обмеження повноважень.

Чимало вітчизняних науковців серед ключових проблем у діяльності Рахункової палати відзначають її недостатню незалежність. Конституційно вона визначається як незалежний орган контролю, але акцент на повній незалежності спричинює іншу проблему – легітимності такого державного органу. Місія, покладена на контрольні органи у правовій державі, особливо щодо їх доступу до повної інформації про державні операції та можливості істотно впливати на визначення співвідношення ціни і якості у процесі прийняття рішень, підвищила значущість відносин ВОФК із гілками влади, які раніше ігнорувалися. Тож постає питання: наскільки повинні бути незалежними аудитори державних рахунків від інших державних органів та як без шкоди для легітимності ВОФК обмежити надмірний вплив на них державних інститутів і політичних груп? В ідеалі, діяльність органів державного

Таблиця 1

Порівняльна характеристика повноважень Рахункової палати України та ВОФК країн Західної Європи

№ з.п	Обсяг повноважень контролюючих органів (на законодавчому рівні)	Україна	Країни Західної Європи
1	Контроль за доходами бюджету	Не передбачено	Здійснюється
2	Контроль за використанням державного майна	Не передбачено	Здійснюється
3	Контроль приватного сектору соціального страхування	Не передбачено	Здійснюється (Франція)
4	Контроль фінансової діяльності благодійних фондів	Не передбачено	Здійснюється (Австрія)
5	Контроль монополій	Не передбачено	Здійснюється (Швейцарія)
6	Контроль політичних партій	Не передбачено	Здійснюється (Угорщина)
7	Контроль місцевих бюджетів	Не передбачено	Здійснюється
8	Реагування на виявлені порушення	Чітко не визначено	Чітко визначено законодавством
9	Наявність територіальних представництв	Не передбачено	Передбачено законодавством

Джерело: Складено авторами

контролю повинна відповідати двом принципам одночасно: незалежність від державної влади та легітимність. На перший погляд, обидві ці характеристики доповнюють одна одну, але насправді вони породжують дилему, оскільки не існує можливих способів їх поєднання.

Досягати незалежності вищих органів контролю надзвичайно складно: якщо орган незалежний і від виконавчої, і від законодавчої влади, то в чому полягає джерело його легітимності? Звичайно, таким джерелом може виступати всенародне обрання, але це напевно чи буде законодавчо закріплено з багатьох причин. Іншим варіантом є формування цього органу легітимним урядом, але в цьому випадку вже не можна буде говорити про абсолютну незалежність. Тож дилема «незалежність – легітимність» виявляється в тому, що на практиці ВОФК ніколи не бувають ні абсолютно незалежними, ні цілком підконтрольними уряду. Зазвичай їх конституційний статус поєднує елементи обох характеристик. Спроби гарантувати максимально можливу ступінь незалежності ВОФК у всіх країнах, хоч і різною мірою, супроводжуються зусиллями із підвищення їх легітимності.

На наш погляд, неефективною також є участь Рахункової палати в підготовці проекту Державного бюджету. Вона виступає як дорадчий орган, який надає пропозиції, але не володіє повноваженнями вносити корективи до проекту бюджету. Таке обмеження повноважень значно зменшує роль Рахункової палати в бюджетному процесі. Але водночас участь Палати у цьому процесі не повинна загрожувати її незалежності під час наступного контролю виконання бюджету. Цей контрольний орган отримує більше незалежності у ході консультування Верховної Ради, якщо її бюджетне фінансування знаходиться поза впливом виконавчої влади [1, с. 115]. Тому вважаємо за необхідне доопрацювання Закону України «Про Рахункову палату» [10], у якому має бути передбачено посилення ролі Рахункової палати в системі державного фінансового контролю, чітко визначення її статусу як незалежного органу державного фінансово-економічного контролю і видів аудиту, якими вона уповноважена проводити, – аудит ефективності, фінансовий аудит та аудит відповідності.

Варто зазначити, що акцент на аналітичну спрямованість Рахункової палати покладе край дискусіям стосовно одночасного існування Державної фінансової інспекції (Держфінінспекції) і Рахункової палати. Йдеться про те, що Рахункова палата багато уваги у своїй діяльності приділяє здійсненню контрольних-ревізійної роботи, що є головним завданням Держфінінспекції. Визначення ж нового призначення Рахункової палати як органу з аналітичною спрямованістю дозволить не лише не ототожнювати її з Держфінінспекцією, а й виділити з числа інших органів, які займаються фінансовим контролем. «Санкції» Рахункової палати до порушників сприятимуть усуненню недоліків і прогалин у законодавстві, що призводять до цих порушень [1, с. 114].

Висновки. Основною вадою у функціонуванні Рахункової палати України є значне законодавче обмеження її функцій та контрольних повноважень. Як ВОФК в Україні Рахункова палата володіє величезним потенціалом для того, щоб бути справді ефективним органом зовнішнього незалежного контролю за надходженням і використанням державних коштів. Ми вважаємо, що прийняття законопроекту Президента України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» дасть змогу зробити парламентський контроль повноцінним, тобто таким, що охоплює весь бюджетний процес.

Переконані, що Рахункова палата України повинна бути передусім органом зовнішнього незалежного контролю за бюджетними коштами. Проте оскільки абсолютна неза-

Таблиця 2
Оцінка діяльності Рахункової палати України за 2009-2011 роки

Показник	Рік			Відхилення, %	
	2009	2010	2011	від 2009	від 2010
Кількість проведених контрольних заходів, од.	1199	970	1002	-16,4	3,3
Кількість перевічених об'єктів, од.	910	732	873	-4,1	19,3
Кількість надісланих органам влади звітів, висновків, інформаційних матеріалів, актів та листів для відповідного реагування, од.	610	556	513	-15,9	-7,73
Обсяг виявлених бюджетних правопорушень щодо неефективного використання коштів (загалом), млн. грн.	36226,5	51 968	23 456,6	-35,3	-54,9
у т. ч.:					
• незаконне, у т. ч. нецільове, використання коштів, млн. грн.	10081,6	16118,5	9 726,2	-3,5	-39,7
• неефективне використання коштів, млн. грн.	11454,3	14398,3	13 730,4	19,9	-4,6
• порушення адміністрування доходів, млн. грн.	14690,6	21451,2	-	-	-

Джерело: Складено авторами за даними річних звітів Рахункової палати України, 2009-2011 рр.

лежність державних органів практично неможлива у зв'язку з тим, що вони є частиною державного механізму в цілому, то вищому контрольному органу належним чином має бути гарантована функціональна та організаційна незалежність.

Досягнутий прогрес у створенні прозорої фінансової системи, в тому числі реформування Рахункової палати України і поглиблення співробітництва із міжнародними організаціями ВОФК *INTOSAI* та *EUROSAI*, буде значним кроком на шляху інтеграції України до ЄС, дасть їй можливість долучитися до співдружності демократичних, розвинутих країн світу.

Література

1. Симоненко В. К. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні: монографія / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. – К.: Знання України, 2006. – 280 с.
2. Hartley T. The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community / T. Hartley. – Oxford: Oxford University Press, 1994. – 518 p.
3. Moussis N. Access to European Union: institutions and policies / N. Moussis. Oxford: Editeur, 1995. – 549 p.
4. Wistrich E. The United States of Europe / E. Wistrich. – London: Routledge, 1994. – 174 p.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80>
6. Гупаловська М. Б. Реалії функціонування та проблеми модернізації Рахункової палати України / М. Б. Гупаловська // Світ фінансів. – 2008. – № 4. – С. 139–146.
7. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96>
8. Звіт Рахункової палати за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf
9. Про внесення змін до статті 98 Конституції України (щодо повноважень Рахункової палати): Проект Закону від 18.01.2013 № 2049 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1
10. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96>

Стаття надійшла до редакції 26.02.2013

References

1. Symonenko, V., Baranowskyi, A., & Petrenko, P. (2005). *Basics of a single system of financial control in Ukraine*. Kyiv: Knowledge of Ukraine (in Ukr.).
2. Hartley, T. (1994). *The foundations of European Community law*. Oxford: Oxford University Press.
3. Moussis, N. (1995). *Access to European Union: institutions and policies*. Oxford: Editeur.
4. Wistrich, E. (1994). *The United States of Europe*. London: Routledge.
5. *About the approval of the Concept of public financial management*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80>
6. Hupalovska, M. (2008). The realities of operation and problems of modernization of the Accounting Chamber of Ukraine. *World of Finance*, 4, 139-146 (in Ukr.).
7. *The Constitution of Ukraine* (1996). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96>
8. *Report of the Accounting Chamber* (2011). Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf
9. *About modification of the Article 98 of the Constitution of Ukraine, the draft law* (2013). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45502
10. *About the Accounting Chamber* (1996). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96>

Received 26.02.2013