

ВСТУП

Стан державних фінансів, ступінь їх прозорості, ефективність використання державної власності значною мірою залежать від рівня довіри до держави з боку її власних громадян та зарубіжної спільноти, умов розвитку бізнесу та інвестиційного клімату. З огляду на ці аспекти, виникає необхідність підвищення ефективності державного регулювання національної економіки України та формування інститутів управління у період трансформаційних соціально-економічних перетворень, створення ефективної, адекватної цим умовам, системи державного фінансового контролю як однієї із найважливіших функцій державного управління.

Основні інституційні складові сучасного демократичного суспільства сформовано за роки державної незалежності України. Оскільки становлення державного фінансового контролю в Україні відбувалося одночасно із процесом державотворення і переходом до ринкових відносин, відсутність належної уваги до формування системи державного фінансового контролю зумовила потребу її модернізації.

Сьогодні масштаби тіньового перерозподілу грошових потоків, зокрема бюджетних, вивезення капіталів за межі держави, неефективного використання державного майна, низького рівня доходів від державної власності свідчать про недосконалість чинної системи державного фінансового контролю. Зростання обсягів фінансових порушень в Україні спричинено не відсутністю інституціональної структури державного фінансового контролю, а слабкістю його теоретичного та методичного підґрунтя, недоліками в організації контрольного процесу.

Зокрема, використання застарілих форм державного фінансового контролю сьогодні не дає змоги державі оперативного й ефективно впливати на процеси, які відбуваються в економіці, забезпечувати концентрацію контрольних дій на найпріоритетніших напрямках фінансової діяльності, що призводить до зниження ефективності контрольних функцій держави.

В Україні діє чимало організацій і установ, законодавчо наділених функціями контролю, проте все що не забезпечено чіткого розмежування їхніх завдань відповідно до статусу та повноважень. Поряд із цим, органи виконавчої влади всіх рівнів, захищаючи свої права щодо розпорядження державними ресурсами, намагаються свідомо обмежити зовнішній контроль з боку органів, уповноважених контролювати надходження і використання коштів державного бюджету.

Тому подальший розвиток системи державного фінансового контролю як повномасштабної діяльності, разом з іншими функціями управління, котрі охоплюють інтереси держави та її громадян у сфері фінансів, потребує розроблення нової концепції розвитку ринкових механізмів й інструментів його здійснення, удосконалення складових, зокрема, мети, завдань, об'єктів, методів та форм контролю на рівні підприємства, галузей, регіонів та України загалом.

Державний фінансовий контроль як система, що за формальними ознаками перейшла у спадок від адміністративно-командної економіки, набув якісно нових характеристик і за умов сьогодення повинен виконувати відповідні функції. Такий

контроль ще більше утверджується як невіддільна складова управління національним господарством і його окремими ланками. Його роль в умовах переходу до ринку визначається не тільки необхідністю уникнення прорахунків в управлінні економікою, наявністю недоліків у фінансовій практиці, неефективним витрачанням коштів або розкраданням майна, особливо державного, а й законодавчим ускладненням господарських і економічних зв'язків.

Отже, роль державного фінансового контролю особливо важлива в період перебудови форм управління економікою, оскільки специфіка цього виду управлінської діяльності дає змогу активно впливати на інтенсивність процесів цієї перебудови. Враховуючи зазначене вище, формування єдиної системи державного фінансового контролю в Україні набуває особливої важливості як у теоретичному, так і в практичному плані.

Разом із тим, у демократичній державі контроль з боку самої держави за створеними суспільними інститутами й окремими аспектами життя її громадян і суб'єктів господарювання обов'язково доповнюється незалежним фінансовим контролем за діями самої держави з боку парламенту, органів державного аудиту та інститутів громадянського суспільства. Зміни ж самої форми фінансової роботи державних органів, зокрема й у зв'язку з чіткішим і визначенішим розподілом функцій влади, робить створення системи фінансового контролю однією з невід'ємних умов успіху економічних реформ.

Від ефективності державного фінансового контролю залежить економічне благополуччя нації. Зважаючи на це, одна з найважливіших функцій державного управління повинна бути спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а також на своєчасне вжиття запобіжних заходів та здійснення необхідних коригувань.

З практичного досвіду інших країн відомо, що раціональна організація та ефективне функціонування системи фінансового контролю покращують керованість економіко-правових і ринкових відносин, сприяють їх удосконаленню із забезпеченням дотримання національних економічних інтересів. Така система, створювана та вдосконалювана у нашій державі з урахуванням світових досягнень у цій сфері, покликана сприяти економічному зростанню та інтеграції України зі світовим співтовариством.

Утім, на сучасному етапі розвитку можна констатувати, що цілісна система державного фінансового контролю в нашій державі ще не склалася, хоча її основні елементи вже функціонують. Проте ці елементи діють розрізнено, нескоординовано, за умов недосконалої, іноді суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує їхню діяльність, а намагання окремих контролюючих органів підвищити ефективність системи фінансового контролю та подолати внутрішні диспропорції її розвитку, посиливши регулятивні вимоги та контрольний тиск, не дають очікуваного ефекту. З урахуванням цього кардинальний перегляд функціонування окремих органів контролю і структурна перебудова всієї системи фінансового

контролю загалом визначають зміст трансформаційних процесів, що набувають особливої актуальності в умовах ринкової економіки. Вони потребують координації зусиль органів законодавчої та виконавчої влади, контролюючих органів, підприємств і організацій усіх секторів економіки та науковців.

Пропонований навчальний посібник висвітлює актуальні питання розбудови цілісної системи державного фінансового контролю в Україні. Не вирішивши їх, неможливо забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток, реформування бюджетної системи та системи соціального забезпечення, ефективного використання державної власності, вирішення нагальних проблем у різних сферах життєдіяльності держави, становлення в Україні громадянського суспільства.

Останнім часом багато дослідників намагалися проаналізувати власний і зарубіжний досвід, засади і проблеми формування системи державного фінансового контролю в Україні. Серед наукових досліджень вітчизняних учених у цьому напрямі заслуговують на увагу праці В. Базилевича, О. Барановського, М. Білухи, Ф. Бутинця, О. Василика, І. Ващенко, М. Головань, М. Гупаловської, Н. Дорош, І. Дрозд, М. Каленського, Є. Калюги, О. Кириченка, Н. Коломийчук, В. Кравченка, В. Мамишева, В. Мельничука, Н. Рубан, П. Саблука, Л. Савченка, В. Симоненка, І. Стефанюка, О. Шашкевича, В. Шевчука, В. Федосова, М. Чумаченка, І. Чугунова, С. Юрія та ін. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в умовах ринкової економіки висвітлено в працях Х. Андерсона, Е. Арренса, М. Баканова, М. Беккера, В. Бурцева, Ю. Данилевського, К. Друрі, В. Івашкевича, Е. Кочеріна, Дж. Лоббека, В. Палія, Дж. Робертсона, Ж. Рішара, Г. Соловійова та ін. Зазначимо, що у своїх публікаціях ці науковці здебільшого розглядають окремі практичні аспекти організації та функціонування державного фінансового контролю. Втім, на сучасному етапі розвитку державності України ще не сформульовано концептуальних засад побудови єдиної системи державного фінансового контролю, аргументації, необхідної для прийняття обґрунтованих державних рішень у формі законів, сучасних концепцій і стратегій у діяльності контролюючих органів.

Проблеми і суперечності в організації державного фінансового контролю деструктивно впливають на його ефективність, тому необхідно вживати заходів для підвищення ефективності контролю. Необхідні ґрунтовні дослідження, результати яких сприятимуть формуванню єдиної системи державного фінансового контролю, що віддзеркалюватиме бюджетні відносини на всіх рівнях управління державними коштами. Застосування науково обґрунтованих підходів до визначення місця і ролі органу державного фінансового контролю в єдиній системі, принципів і механізмів їх організації та функціонування повинно забезпечити координацію їхніх дій щодо ефективного формування і використання державних коштів. Проте з'ясування наріжних засад цього процесу так і не набуло логічного завершення, а це не сприяє подоланню прорахунків у розбудові цілісної системи фінансового контролю.

У навчальному посібнику зроблено спробу дослідити особливості нормативної регламентації діяльності вищих органів фінансового контролю зарубіжних

країн, особливості дотримання ними вимог Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів щодо введення в національні конституції окремих норм, які регламентують діяльність вищих органів державного контролю. На основі дослідження визначено напрями вдосконалення правових основ діяльності Рахункової палати України, органу, який здатний забезпечити досягнення поставленої мети як необхідний ефективний вищий орган фінансового контролю, незалежний статус якого повинен бути законодавчо закріплений.

Під час дослідження з'ясовано, що сьогодні проблеми ефективності витрат державних коштів і здійснення зовнішнього фінансового контролю діяльності виконавчої влади доволі актуальні для України. Адже від рівня якості прийнятих законодавчих актів залежить ступінь досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку країни. Тому цілком зрозуміло, що контроль за діяльністю виконавчої влади щодо управління державними коштами, за результатами якого можна було б оцінити ефективність їх використання під час виконання бюджетів різних рівнів, повинен здійснювати незалежний орган зовнішнього державного фінансового контролю.

У навчальному посібнику розглянуто теоретичні та практичні проблеми становлення і розвитку ефективної системи державного фінансового контролю. Запропоновано концептуальні підходи до формування в Україні єдиної системи державного фінансового контролю на основі з'ясування його сутності, ролі та місця конституційного органу державного фінансового контролю – Рахункової палати України, її значення в організації, координації дієвої та ефективної системи державного фінансового контролю. Обґрунтовано розподіл контрольних повноважень і функцій зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю, необхідність створення його цілісної системи, яка функціонуватиме за єдиними правилами, принципами, процедурами здійснення контрольної-ревізійної та експертно-аналітичної діяльності.

Крім цього, розглянуто питання методології здійснення аудиту ефективності органами державного фінансового контролю зарубіжних країн, необхідності його застосування в Україні, розкрито зміст аудиту ефективності як різновиду державного фінансового контролю.

Ефективно організований державний фінансовий контроль, на нашу думку, здатний впливати на результати господарської діяльності економічних суб'єктів, зміцнювати відносини власності, забезпечувати фінансову безпеку країни. Тому системний розвиток державного фінансового контролю, удосконалення його видів зумовили необхідність гармонізації інтересів держави, підприємств, суспільства загалом. Наявність науково обґрунтованої та економічно доцільної системи державного фінансового контролю сприятиме зменшенню обсягів тіньового сектору, запобіганню виникненню нових видів економічних правопорушень, приховуванню податків та іншим негативним явищам у суспільстві.