

Система державного фінансового контролю за використанням публічних фінансів

Система державного контролю за використанням публічних фінансів впродовж багатьох років перебуває в стані трансформації, це пов'язано з переходом від контролю, який зосереджений на виявленні порушень, до контролю, що спрямований на попередження порушень та формування системи управління державними фінансами націленою на ефективну, результативну та економну діяльність.

Системи державного фінансового контролю за останні роки пережила важливу трансформацію. Так, Закон України «Про Рахункову палату» ухвалений в 2015 році розширив повноваження Рахункової палати України та закріпив її незалежність. Також, в 2017 році відбулось розмежування повноважень органу державного фінансового контролю – Державної аудиторської служби (далі – ДАСУ), та Міністерства фінансів в частині формування і координації політики державного внутрішнього фінансового контролю. Зокрема, центральний підрозділ гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю увійшов у структуру Міністерства фінансів України, а ДАСУ була виведена з-під впливу Міністра фінансів та стала підконтрольною безпосередньо Кабінету Міністрів України.

В Україні система здійснення контролю за публічними фінансами функціонально розподілена на державний зовнішній фінансовий контроль та державний внутрішній фінансовий контроль. Відповідно до аналізу чинних нормативних актів схематично систему контролю публічних фінансів в Україні зображено на рисунку 1.

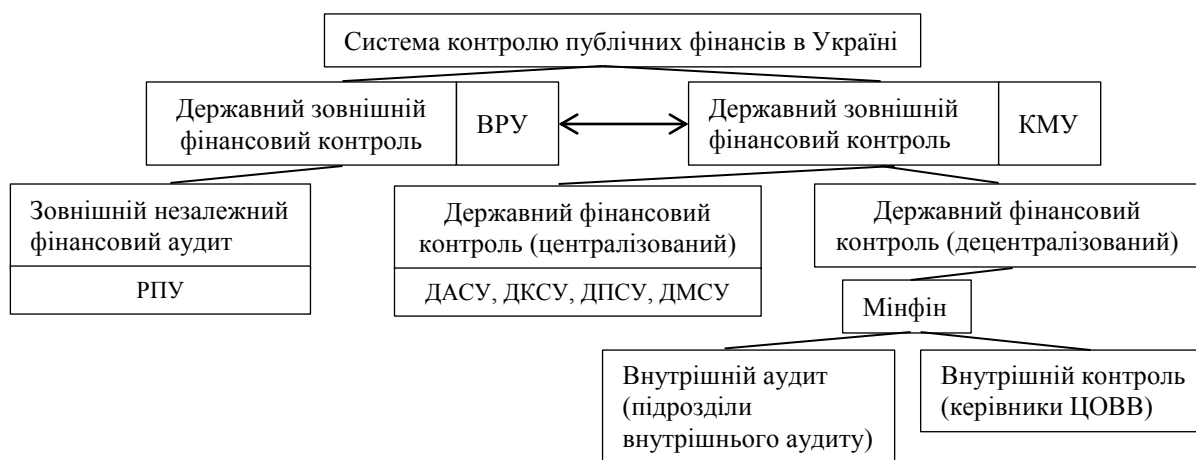


Рисунок 1. Система контролю публічних фінансів в Україні

Розподіл повноважень органів державної влади управляти публічними фінансами регламентується на конституційному рівні та визначає, що: Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання [2]; Верховна Рада України здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, а також за використанням коштів міжнародної технічної допомоги [2].

Відтак, основні засади системи контролю та аудиту в бюджетному процесі визначені у Бюджетному кодексі України та передбачають здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, незалежний контроль від імені Верховної Ради України, який реалізується Рахунковою палатою України, та наскрізну систему внутрішнього контролю та аудиту в усіх розпорядників коштів [1].

Відповідно до пункту 2 статті 8 Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України в межах своїх повноважень: забезпечує формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики, єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства; координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства; визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту [1].

У систему органів центральної виконавчої влади, що забезпечують централізовану реалізацію політики контролю державних фінансів та здійснюють державний фінансовий контроль, входять: Державна аудиторська служба України (ДАСУ), що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю; Державна казначейська служба (ДКСУ), що відповідає за правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової та бюджетної звітності; Державна податкова служба (ДПСУ), що здійснює контроль за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів; Державна митна служба (ДМСУ), що здійснює контроль за надходженням до бюджетів митних та інших платежів.

Державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК) реалізовується в структурній єдності трьох обов'язкових складових – внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та підрозділу їх гармонізації [5]. На рівні центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) реалізація політики ДВФК покладається на міністрів та керівників інших органів виконавчої влади в частині створення підрозділів внутрішнього аудиту та забезпечення проведення внутрішнього аудиту в міністерствах та інших ЦОВВ [4], тобто в забезпеченні функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Формування політики ДВФК в частині гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту покладається на Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Мінфіну [3].

На місцевому рівні регламентація функціонування внутрішнього аудиту має рекомендаційний характер [5] та не передбачає обов'язковості створення підрозділів внутрішнього аудиту органами місцевого самоврядування. Основний

акцент робиться на централізований державний фінансовий контроль, що реалізовується ДАСУ в частині контролю за використанням бюджетних коштів, ДКСУ в межах забезпечення правильності ведення бухгалтерського обліку, та ДПСУ та ДМСУ в контролі за бюджетними надходженнями. Зважаючи на процес децентралізації в Україні ресурс місцевих бюджетів збільшується до 573,1 млрд грн у 2019 році, у зв'язку з чим постає необхідність подальшого вдосконалення нормативної бази контролю публічних фінансів на місцевому рівні задля ефективного, результативного та економного використання місцевих коштів.

Органом, уповноваженим здійснювати державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) від імені Верховної Ради України є Рахункова палата України, діяльність якого спрямована на забезпечення ефективного використання публічних коштів шляхом фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Рахункова палата здійснює контроль за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету.

Публічність та прозорість використання публічних коштів, що передбачені Законами України «Про відкритість використання публічних коштів», «Про доступ до публічної інформації» та «Про здійснення державних закупівель» дозволяють реалізовувати також громадський контроль за використанням публічних фінансів.

Проте, на сьогоднішній день система фінансового контролю в публічному секторі потребує подальшого вдосконалення. Важливими елементами формування єдиної системи ДФК є:

По-перше, нормативне визначення та регламентація базових понять, принципів та засад функціонування державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю та державного зовнішнього фінансового контролю в єдиному нормативно-правовому акті;

По-друге, чітке нормативне регулювання та вдосконалення механізмів взаємодії контролюючих органів за використанням публічних фінансів з органами правопорядку для підвищення результативності, ефективності та економічності системи контролю публічних фінансів, а також забезпечення невідворотності покарання за вчинені правопорушення;

По-третє, створення єдиної інформаційно-аналітичної бази даних щодо проведених контрольних заходів, їх результатів, прийнятих за їх результатами рішень і вжитих заходів.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51. Дата оновлення: 14.10.2020. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 29.10.2020).
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 29.10.2020).
3. Положення про Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю: наказ Міністерства фінансів України від 28.02.2017 р. № 313. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id243107> (дата звернення: 29.10.2020).
4. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабміну від 28 вересня 2011 р. № 1001. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/83420;jsessionid=8D8BA646799F8EB9B916023D0EC289EE> (дата звернення: 29.10.2020).
5. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р. Дата оновлення: 17.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.10.2020).