

ПОЛІТИКА РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

POLITICS OF ACCOUNT CHAMBER OF UKRAINE AS COMPONENT PART OF FINANCIAL POLITICS OF THE STATE

Проць І.М.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню окремих проблем розвитку та функціонування державного фінансового аудиту як форми фінансового контролю у контексті політики Рахункової палати як складової частини фінансової політики держави. Автором досліджено особливості організації та функціонування Рахункової палати України як незалежного зовнішнього державного органу фінансового контролю спеціальної конституційної компетенції. Подальше вдосконалення державного фінансового контролю і його ефективність залежать від процесу вдосконалення законодавчої бази, використання сучасних інформаційних технологій. Автор вважає, що фінансова політика держави, заснована на прагненні максимально збалансувати приватний економічний і суспільний фінансовий інтерес, повинна проводитися владним суб'єктом заходами економічного характеру з урахуванням об'єктивних економічних законів, але імперативно, тобто в єдиному напрямі, що передбачає подальший розвиток продуктивних сил країни та задоволення соціальних потреб населення.

Автором визначено, що у здійсненні фінансової політики в Україні беруть участь усі гілки державної влади (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Національний банк, Вищі судові інстанції, Рахункова палата).

Показано, що можливості застосування аудиту ефективності в діяльності Рахункової палати України можуть значно розширитися, якщо будуть вирішені проблеми вдосконалення нормативно-правової і методичної бази його проведення, зокрема розробки методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності в різних проблемних сферах. Об'єктом фінансово-правової політики держави повинна бути оптимізація фінансового і особливо податкового та бюджетного законодавства. При цьому фінансово-правова політика як одна з форм реалізації правової політики повинна будувати свою діяльність з досягнення цілей правового регулювання у сфері фінансів на науково обґрунтованих принципах і втілюватися в ефективному фінансовому законодавстві.

У статті автор зазначає, що публічна фінансова діяльність в Україні повинна базуватися не тільки на єдиних принципах, але й розвиватися в єдиному руслі. Викликано це тим, що всі рівні влади вирішують єдині завдання, необхідні для розвитку держави, кожен – на своєму щаблі. Важливу роль в публічних фінансових відносинах відіграє саме фінансовий контроль. Публічний контроль і публічний аудит покликані забезпечити прозорість і стійкість в публічних фінансових відносинах.

Ключові слова: контрольна діяльність, державний фінансовий контроль, державний фінансовий аудит, аудит ефективності.

The article is sanctified to research of separate problems of development and functioning of state financial audit as forms of financial control in the context of politics of the Account chamber as component part of financial politics of the state. The features of organization and functioning of the Account chamber of Ukraine are investigational an author as an independent external public organ of financial control of the special constitutional competence. Further perfection of state financial control and his efficiency depend on the process of perfection of legislative base, use of modern information technologies. An author considers that the financial politics of the state, based foremost on aspiration maximally to balance private economic and public financial interest, she must be conducted by an imperious subject mainly by the measures of economic character, taking into account objective economic laws, but imperatively, in only direction that envisages further development of productive forces of country and pleasure necessities of population.

By an author certainly, that in realization of financial politics all branches of state power (Verkhovna Rada, President, Cabinet of Ministers, National bank, Higher judicial instances, Account chamber) participate in Ukraine.

It is shown that possibilities of application of audit of efficiency can considerably broaden in activity of the Account chamber of Ukraine, if there will be the worked out the problems of perfection of normatively-legal and methodical base of his realization, in particular, developments of methodical recommendations in relation to realization of audit of efficiency in different problem spheres. Thus financially-legal politics, as one of forms of realization of legal politics, must build the activity on the achievement of aims of the legal adjusting in the sphere of finances on scientifically reasonable principles and is incarnated in effective financial legislation.

In the article an author marks that public financial activity in Ukraine must be based not only on only principles but also to develop in an only river-bed. It is caused that all levels of power decide only tasks, necessary for development states, each at the level. An important role in public financial relations is played exactly by financial control. Public control and public audit are called to provide transparency and firmness in public financial relations.

Key words: Accounting Chamber, control activity, state financial control, state financial audit, performance audit.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку державності, коли пріоритетом держави є права і свободи людини та громадянина, першочерговим завданням політики є пошук компромісу між особою та суспільством, більшістю та меншістю, різними соціально-економічними групами. Вченими виділяються такі найбільш значущі функції державної політики: регулятивна функція, суть якої полягає в систематизуванні та забезпеченні інтересів різних економічних, соціальних, релігійних, етнічних і інших груп громадян; стратегічна функція, під якою мається на увазі визначення загальної концепції шляхів розвитку держави та суспільства; соціальна функція – підвизитку тривалості життя та рівня населення; зовнішньополітична функція, мета якої полягає в збереженні територіальної цілісності та державного суверенітету, інтеграції у європейське економічне та політичне співтовариство. Політика нерозривно пов'язана з публічними фінансо-

вими ресурсами, управління якими є надзвичайно важливим напрямом діяльності держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти аналізу політики Рахункової палати України як складової частини фінансової політики держави висвітлено в працях І.І. Демко, В.М. Івахненко, М.Я. Коробова, М.В. Кужельного, Л.А. Лахтіонова, Є.В. Мних, В.М. Опаріна, Т.В. Романенко, І.Д. Фаріон і інших учених. Попри наукові здобутки із зазначеної проблеми, низка питань щодо методичних та організаційних аспектів аналізу політики Рахункової палати потребує подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження політики Рахункової палати України як складової частини фінансової політики держави.

Виклад основного матеріалу. Фінанси сприяють економічному, соціальному та політичному зростанню

країни. Завдяки фінансам реалізується безпосередня взаємодія держави, суспільства і окремого громадянина, фінансами зумовлюється економічне і політичне зростання держави, соціальний прогрес.

Фінанси і їх організація мають велике політичне значення, надаючи не тільки непрямий, але й прямий вплив на державний устрій і управління. Фінансово-правове забезпечення, яке регулює фінансові відносини, створює сферу перетину двох напрямів – економіки та права. Фінансова політика і її успішна реалізація є запорукою результативного впливу фінансів на розвиток соціальної та економічної сфер суспільства. Ступінь розвитку держави, виконання функцій повністю залежать від фінансової політики, яка представляє комплекс заходів держави з використання фінансових ресурсів. Політичні процеси в галузі фінансів тісно взаємопов'язані з фінансовим правом.

В.В. Малишко, А.О. Пучко зазначають, що державна фінансова політика як форма реалізації функцій фінансів спрямована на досягнення цілей держави з мінімальними витратами й достатньою ефективністю. Фінансова політика – динамічне явище [1, с. 41]. Фінансова політика – самостійна сфера діяльності держави у галузі фінансових відносин. Фінансова політика – це визначення цілей і завдань, на вирішення яких спрямовується процес формування, розподілу та перерозподілу суспільного багатства для забезпечення фінансовими ресурсами безперервного відтворювального процесу та задоволення окремих конкретних потреб відтворення.

Фінансова політика є частиною загальної економічної політики. Фінансова політика може бути відокремлена від інших гілок економічної політики не за програмними цілями, а за засобами їх досягнення. Зміст фінансової політики, її основні напрями ґрунтуються на теоретичних концепціях, які визначають ступінь участі держави в управлінні економікою та використанні окремих інструментів реалізації фінансової політики, й залежать від економічної кон'юнктури. Мета державної фінансової політики – це забезпечення стабільного фінансового розвитку країни [2, с. 40].

М.В. Парфенюк, Б.В. Дергалюк залежно від обсягу фінансових завдань, що вирішуються фінансовою політикою, та термінів проведення такої політики виділяють фінансову стратегію, що представляє певну довгострокову лінію поведінки, засновану на виробленій позиції, та перспективні цілі, на досягнення яких повинна бути спрямована фінансова діяльність держави. Фінансова стратегія передбачає вибір пріоритетних методів досягнення поставлених цілей, фінансову тактику, спрямовану на вирішення конкретних завдань, що виникають на окремих етапах розвитку держави [3].

На думку М.С. Пасічного, державна фінансова політика виступає основним механізмом макроекономічного регулювання, а високий динамізм суспільного розвитку зумовлює актуалізацію методологічної платформи розробки комплексу фінансових заходів щодо підтримки стійкого економічного зростання і досягнення фінансової стабільності [4, с. 127]. З суто правових позицій фінансова політика зводиться до сукупності правових рішень держави у фінансовій сфері. Можна вважати, що фінансова політика – це сукупність фінансових інструментів і інститутів державної фінансової влади, які мають відповідно до законодавства повноваження щодо формування та використання фінансових ресурсів держави згідно зі стратегічними і тактичними цілями державної економічної політики.

У здійсненні фінансової політики в Україні беруть участь усі гілки державної влади: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Національний банк, Вищі судові інстанції, Рахункова палата.

Верховна Рада України є центральною політико-владною фігурою, яка займає пріоритетне місце у визначенні

фінансової політики держави. Визначення напрямів фінансової політики держави здійснюється Верховною Радою України на основі Конституції та законодавства України.

Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів забезпечує проведення в Україні єдиної фінансової, кредитної та грошової політики. Проводячи єдину фінансову, кредитну та грошову політику, Кабінет Міністрів України спирається на положення законів.

Проведення фінансової політики можна розділити на три таких взаємозумовлених блоки: розробка системної концепції фінансової політики країни, що включає визначення цілей і постановку завдань, заснованих на економічних можливостях держави; визначення комплексу інструментів, за допомогою яких будуть досягнуті поставлені цілі та вирішені завдання, в тому числі створення ефективного фінансового механізму; прямий і непрямий вплив на фінансову діяльність всіх суб'єктів права за такими напрямками: прогнозування, планування, оперативне управління, регулювання, державний аудит.

Мета фінансової політики – акумулювання максимально можливої матеріальної бази, фінансових ресурсів, здатних забезпечити перетворення будь-якої сфери життєдіяльності. Основні завдання фінансової політики формуються в довгострокових державних програмах, стратегіях соціально-економічного розвитку, посланнях Президента України до Верховної Ради України, указах Президента України.

Говорячи про участь Рахункової палати України у здійсненні фінансової політики держави, варто звернутися до значення контролю, яке дається авторами навчального посібника «Правове регулювання правоохоронної діяльності». Умови сучасної України свідчать, що державна контрольна діяльність більшості публічних органів є самостійною функцією державного управління. Отже, контроль отримує функціональний зміст і зовнішнє організаційне оформлення [5, с. 99]. У такому контексті фінансовий контроль визначається як контроль законності дій в процесі збирання, розподілу та використання грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян.

Державний фінансовий контроль здійснюється з метою забезпечення проведення в Україні єдиної фінансової, бюджетної, грошово-кредитної, податкової, валютної та інвестиційної політики, забезпечення економічної безпеки і захисту фінансових інтересів держави, а також її громадян і суб'єктів господарювання. З огляду на це можна сказати, що зовнішній державний аудит, проведений Рахунковою палатою, є невід'ємною частиною здійснення ефективної фінансової політики в країні, що забезпечує безпеку та соціально-економічний розвиток України.

У законі України від 2 липня 2015 року № 576-VIII «Про Рахункову палату» сказано, що Рахункова палата України проводить експертизу і дає висновки з питань бюджетно-фінансової політики і вдосконалення бюджетного процесу в Україні в межах своєї компетенції [6]. Висновки Рахункової палати не можуть містити політичні оцінки рішень, прийнятих державними органами. Зовнішній державний аудит, який здійснює Рахункова палата, представляє частину загальної системи державного управління.

Здійснення Рахунковою палатою публічного аудиту за ефективністю та законністю витрачання бюджетних коштів і інших загальнонаціональних ресурсів прямо впливає на результати соціально-економічного розвитку та фінансову політику, що проводиться державою.

Ключовим напрямом діяльності Рахункової палати України є політика підвищення ефективності видатків державного бюджету. Завдання, які стоять перед Рахунковою палатою України, є необхідними, щоб забезпечити відповідність фінансової політики органів управ-

ління до загальної політики, яку проводить держава [7, с. 87–90].

Ще одним важливим напрямом ефективного здійснення фінансової політики держави за допомогою державного аудиту є взаємодія Рахункової палати з іншими суб'єктами. Окрім співробітництва, Рахункова палата має великий науковий потенціал з розробки нових методик і підходів до здійснення публічного аудиту, оскільки ця діяльність повинна сприяти вдосконаленню форм і методів експертно-аналітичної та контрольної діяльності Рахункової палати, вирішенню основних завдань і формуванню науково обґрунтованої державної політики у галузі зовнішнього фінансового контролю. Фінансова діяльність держави здійснюється відповідно до фінансової політики, ефективна реалізація якої неможлива без виконання Рахунковою палатою своїх повноважень.

Попри використання поняття «фінансова політика» в законодавстві України, легального визначення цього терміна немає. Це створює суперечності в законодавстві, що регламентує проведення фінансової політики держави. Документи, які регламентують процедури проведення фінансової політики, задають орієнтири її розвитку, такі як Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, послання Президента Верховній Раді України, не містять згадок про фінансову політику безпосередньо, а розглядають її через призму бюджетної та податкової політики [8]. Через такі суперечності категорія «фінансова політика» використовується без розкриття змісту.

Фінансову політику можна розуміти як систему правових концепцій, яка формує основні напрями регулювання економічних і соціальних сфер держави, що закріплюються у фінансово-правових нормах.

Фінансова політика – це основні засади соціально-економічної політики. Вона встановлює та систематизує цілі, завдання, принципи, напрями, способи фінансово-правового регулювання, форми діяльності всіх гілок державної влади щодо формування, розподілу, управління національними ресурсами, а також здійснення державного аудиту використання публічних грошових фондів з метою ефективного впливу на розвиток усіх сфер життєдіяльності держави та підвищення рівня життя громадян.

З даного визначення слід виділити такі фундаментальні цілі фінансової політики: систематичне підвищення рівня життя населення та збереження вже досягнутого; стабільність і стійкість фінансової системи, а також системи державного аудиту; підвищення ефективності бюджетних витрат; вирівнювання бюджетних асигнувань; підвищення якості та доступності державних послуг; стабільність і безумовне виконання прийнятих видаткових зобов'язань України; підвищення ефективності державного аудиту; розвиток програмно-цілевих методів управління.

Об'єктом фінансово-правової політики держави повинна бути оптимізація фінансового і особливо податкового та бюджетного законодавства. При цьому фінансово-правова політика як одна з форм реалізації правової політики повинна будувати свою діяльність з досягнення цілей правового регулювання у сфері фінансів на науково обґрунтованих принципах і втілюватися в ефективному фінансовому законодавстві.

Об'єктом фінансової політики, крім оптимізації податкового та бюджетного законодавства, має бути вдосконалення фінансово-правового регулювання системи державного аудиту. Дослідження показує, що концептуальні засади фінансової політики держави відображені у функціях і завданнях, що стоять перед Рахунковою палатою України.

Зміна акцентів фінансової політики неминуче тягне відповідні перетворення в системі публічного аудиту. Можна виділити такий логічний ланцюжок: розробка фінансової

політики – реалізація фінансової політики – державний аудит – результат цілеспрямованого впливу економічних і правових інструментів на економічний складник.

Конституція, визначаючи Україну соціальною державою, головним напрямом діяльності державної політики проголосила створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. З огляду на це здійснення Верховною Радою парламентського контролю за допомогою формування Рахункової палати, покликаної забезпечувати конституційне право громадян України на участь в управлінні справами держави шляхом здійснення зовнішнього державного аудиту, є невід'ємною частиною не тільки фінансової політики, а й політики держави в цілому. Державний аудит слугить важливим способом забезпечення законності та доцільності проведеної фінансової політики, важливим елементом державного управління.

В умовах розвитку системи державного аудиту, який є запорукою ефективного функціонування, збільшення результативності бюджетних витрат, Рахункова палата як ключовий елемент цієї системи здійснює свою місію щодо контролю, управління та розпорядження державними ресурсами відповідно до внутрішніх, національних і міжнародних стандартів. Для успішної реалізації цієї місії вищого органу зовнішнього державного аудиту необхідно проводити політику в галузі забезпечення якості діяльності, ґрунтуючись на таких пріоритетах: рівень відповідності послуг у галузі зовнішнього державного аудиту до потреб; пошук форм і методів, способів більш ефективної роботи системи державного аудиту; орієнтованість на задоволення потреб і очікувань у галузі державного аудиту; якість державного фінансового аудиту; відповідальність за ступінь вдосконалення державного аудиту; підвищення рівня професіоналізму співробітників Рахункової палати; вивчення досвіду організації та здійснення державного аудиту (контролю) країн ЄС; здійснення моніторингу та оцінки результативності діяльності.

Підводячи підсумок, можна дійти висновку, що будь-яка галузь права нерозривно пов'язана з політикою, яка визначає не тільки вектори розвитку та вдосконалення норм, а й безпосередньо впливає на їх реалізацію та виконання. Особливо варто відзначити норми, що визначають публічні фінансові відносини. Реалізація таких норм прямо залежить від фінансових можливостей державного та місцевих бюджетів.

Однак часом на хвилі політичних процесів приймаються політично мотивовані нормативні акти, які передбачають суттєві додаткові витрати не тільки з бюджетів, а й вимагають залучення значної частини недержавних фінансових ресурсів, хоча навіть в момент їх прийняття зрозуміло, що виконання буде не просто складним, але у зв'язку з відсутністю фінансової можливості воно буде навіть неможливим.

Рахункова палата України наділена повноваженнями щодо оцінки фінансово-економічного обґрунтування проектів нормативно-правових актів, в тому числі в частині можливості їх фінансового забезпечення. Рахункова палата має потенціал щодо ефективного аналізу реалізації повноважень регіональних органів влади з урахуванням якісної інформації, що надається територіальними органами.

Попри наявність незалежної системи місцевого самоврядування, публічна фінансова діяльність в Україні повинна базуватися не тільки на єдиних принципах, але й розвиватися в єдиному руслі. Викликано це тим, що всі рівні влади вирішують єдині завдання, необхідні для розвитку держави, кожен – на своєму щаблі. Важливу роль в публічних фінансових відносинах відіграє саме фінансовий контроль. Публічний контроль і публічний аудит покликани забезпечити прозорість і стійкість в публічних фінансових відносинах. Інститути контролю не повинні виступати в ролі державних жандармів, які паралізують

здійснення публічної фінансової діяльності. Вони повинні виконувати функцію помічника, спрямовану на надання методичної допомоги учасникам бюджетного процесу. Приклади конструктивної взаємодії органів влади і суспільства в Європейському Союзі вказують на необхідність включення діалогових механізмів у політико-комунікативний процес в Україні. За допомогою реалізації конвенціональних моделей інформаційно-комунікативної взаємодії органів влади та суспільства можливе досягнення значного зниження конфліктності та соціально-політичної напруженості [9, с. 181].

Сьогодні виникла необхідність зміни вектора розвитку Рахункової палати й інших контрольних інститутів, таких як фінансово-контрольні інститути виконавчої влади, в бік впровадження нових форм і методів роботи. Акцент під час проведення перевірок необхідно робити не на процедурних моментах, а на результаті, отриманому в процесі використання публічних грошових фондів. Важливо розуміти, що значна частина порушень під час витрачання бюджетних коштів має вимушений характер, викликаний тим, що, наприклад, кошти надійшли організації або головному розпоряднику бюджетних коштів із значним запізненням, а проведення всіх конкурсних процедур фактично неможливе за умови необхідності виконання видатків протягом фінансового року. У такому разі посадові особи йдуть на порушення, що тягне притягнення до адміністративної відповідальності, але вони роблять

це свідомо, тому що неосвоєння зазначених коштів спричинить надалі більш суттєві проблеми та наслідки. Цими складнощами сьогодні користуються контрольні органи, оскільки вони є заручниками наявної системи щодо результатів діяльності у вигляді виявлених порушень. Це потрібно для складання звітів.

Висновки. Нині актуальною є необхідність переходу до абсолютно нових форм контрольної роботи. Крім традиційних методів роботи у формі документальних перевірок, потрібна значна аналітична робота щодо виявлення причин і умов вчинення порушень для подальшого вдосконалення процедурних механізмів використання бюджетних коштів. Необхідна зміна підходів до аналізу ефективності роботи контрольних органів. Потрібен перехід від оцінки ефективності роботи за кількістю виявлених порушень до оцінки якості. Можна знайти сотні вимушених порушень, а можна виявити один умисний і грамотний спосіб розкрадання коштів. За формальними показниками це буде порушення, але з погляду складності виявлення воно перебудуватиме на якісно іншому рівні. Нові форми та способи вчинення порушень вимагають більш глибокого аналізу з метою запобігання подібним порушенням учасниками публічних фінансових відносин. На думку автора, головними критеріями оцінки ефективності роботи органів державної влади і місцевого самоврядування мають стати заплановані й отримані результати, оцінені на експертній основі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малишко В.В., Пучко А.О. Фінансова політика України на сучасному етапі. *Траектория науки. Международный электронный научный журнал*. 2017. Т. 3, № 1. С. 41–48.
2. Волохова І.С., Шикіна Н.А., Волкова О.Г. Фінанси: навчальний посібник: експрес курс. Харків : Видавництво «ПромАрт», 2018. 262 с.
3. Парфенюк М.В., Дергалюк Б.В. Економічна сутність поняття «фінансова політика» та принципи її реалізації на підприємстві. *Актуальні проблеми економіки та управління*. 2017. Вип. 11. URL: http://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/22594/1/2017-11_4-06.pdf.
4. Пасічний М. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116–130.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
6. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.
7. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання фінансового контролю в Україні : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2018. 267 с.
8. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>.
9. Єсімов С.С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична»*. 2015. Вип. 1. С. 173–184.