

АМЕРИКАНСЬКА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

THE AMERICAN MODEL OF THE ORGANIZATION OF STATE FINANCIAL CONTROL: PERSPECTIVES OF ADAPTATION IN UKRAINE

У статті проаналізовано практику державного фінансового контролю Сполучених Штатів Америки. Автором висвітлено досвід реалізації організаційних механізмів державного фінансового контролю економічно розвинутої держави та досліджено повноваження її контролюючих органів. Розкрито практику стандартизації контролю в США, подана характеристика основних стандартів державного фінансового контролю. Розкрито сутність адміністративно-бюджетного управління та визначено його вплив на стан фінансової системи держави загалом. У результаті наукового дослідження автором запропоновано шляхи адаптації досвіду США щодо організації державного фінансового контролю у вітчизняну практику, що сприятиме ефективному використанню фінансових ресурсів держави, їх цільового використання та розвитку системи контролюючих органів.

Ключові слова: фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, контролюючі органи, внутрішній контроль, аудит, зарубіжний досвід.

The article analyzes the practice of state financial control in the USA. The author highlighted the experience of implementing organizational mechanisms of state financial control of an economically developed state and investigated the powers of its controlling bodies. The practice of standardization of control in the USA is disclosed, the characteristics of the main standards of state control are presented. The American system of state financial control is characterized by the practice of applying control standards, which include: principles of formation and approval of federal appropriations laws; generally accepted standards of state audit; standards of internal control in federal executive bodies; methodical manual for state financial audit; a guide to assessing the compliance of necessary costs with planned results. The essence of administrative-budgetary management is revealed and its impact on the state of the state's financial system as a whole is determined. Administrative-budgetary management includes the development and implementation of the budget; federal procurement management, financial management and information technology; presidential decrees and memoranda; regulatory policy, including coordination and review of all significant federal regulations by executive agencies; submission of recommendations to the president on legislative issues. As a result of the generalization of world practice regarding the implementation of state financial control, directions for adapting foreign experience of state financial control into domestic practice are proposed, which will contribute to the effective use of state financial resources and the development of the system of control bodies. Thus, the conducted analysis shows that the state financial control bodies in the USA take an active part in the management of state finances. In their activities, they adhere to the principles of independence, objectivity and transparency.

Key words: financial control, state financial control, control bodies, internal control, audit, foreign experience.

УДК 336.14

DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastructure69-35>

Петрушка О.В.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія,
Західноукраїнський національний
університет

Petrushka Olena

West Ukrainian National University

Постановка проблеми. У світовій практиці органи державного фінансового контролю стали невід'ємною складовою демократичного суспільства та обов'язковим елементом управління публічними фінансами. Принципи функціонування органів державного фінансового контролю залежать від моделі фінансового контролю, сформованої у конкретній країні. Вивчення міжнародного досвіду дозволить створити оптимальну національну модель фінансового контролю. Реформування системи органів державного фінансового контролю в Україні має здійснюватися на основі досвіду розвинутих країн у здійсненні державного фінансового контролю, рекомендацій міжнародних організацій з обов'язковим врахуванням історичних аспектів її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий науковий доробок у вивченні проблем розвитку державного фінансового контролю та особливостей діяльності контролюючих органів зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як

Г. Атаманчук, М. Білуха, Л. Борисенко, А. Іванова, Н. Матвєєва, Н. Нижник, В. Опарін, В. Піхоцький, І. Стефанюк, О. Святковська, Ю. Тихомиров та ін.

Проте подальшого дослідження потребують питання щодо посилення дієвості вітчизняної системи державного фінансового контролю шляхом імплементації на практиці позитивного зарубіжного досвіду економічно розвинутих країн.

Постановка завдання. Метою даного наукового дослідження є вивчення іноземного досвіду організації державного фінансового контролю на прикладі Сполучених Штатів Америки та аналіз можливостей його впровадження у вітчизняну практику.

Виклад основного матеріалу дослідження. В рамках даного наукового дослідження було обрано США, як країну, що нагромадила значний досвід у сфері державного фінансового контролю та продовжує активно розвивати процес стандартизації у цій сфері. Державний фінансовий контроль у США діє на основі принципів, викладених у

Лімській декларації INTOSAI [1], міжнародної організації вищих аудиторських установ, одна з них EUROSAI – Європейська організація вищих контрольних органів, членом якої є і Україна. Основними базовими принципами здійснення фінансового контролю є незалежність та об'єктивність, компетентність та гласність.

У США вищим органом фінансового контролю на федеральному рівні є Головне контрольно-фінансове управління (U.S.GAO) – незалежна, позапартійна агенція, яка працює на конгрес. Робота Головного контрольно-фінансового управління здійснюється відповідно до законів, доповідей комітетів конгресу або за запитами його комітетів та підкомітетів. Управління проводить дослідження під керівництвом генерального контролера та здійснює нагляд таким чином: 1) через аудит діяльності агентств, з метою визначення, чи ефективно витрачаються федеральні кошти; 2) розслідуючи звинувачення у незаконній та неправомірній діяльності; 3) інформуючи про те, наскільки урядові програми та політика відповідають поставленим завданням; 4) шляхом винесення рішень та висновків [2, с. 58–60].

Для американської системи державного фінансового контролю характерна практика застосування стандартів контролю, які включають:

– «червону книгу» – принципи формування та затвердження федеральних законів про асигнування (Principles of Federal Appropriations Law – Red Book), яка охоплює правові питання, що виникають у процесі виконання генеральним контролером своїх обов'язків щодо прийняття рішень та винесення висновків щодо виділення та використання державних коштів;

– «жовту книгу» – загальноприйняті стандарти державного аудиту (Generally Accepted Government Auditing Standards – Yellow Book), які містять вимоги до аудиторських звітів, професійної кваліфікації аудиторів та контролю якості аудиторської організації. Аудитори використовують ці стандарти для проведення аудитів та підготовки звітів на всіх рівнях – федеральному, місцевому та рівні штатів. Аудитори використовують «Жовту книгу» у поєднанні з іншими професійними стандартами, передбаченими Головним контрольно-фінансовим управлінням;

– «зелену книгу» – стандарти внутрішнього контролю у федеральних органах виконавчої влади США (Standards for Internal Control in the Federal Government – Green Book), яка встановлює стандарти ефективної системи внутрішнього контролю для федеральних агенцій та забезпечує загальні рамки для розробки, впровадження та функціонування ефективної системи внутрішнього контролю. Стандарти є обов'язковими для застосування та встановлюють для державних установ необхідність періодично оцінювати систему

внутрішнього контролю та щорічно звітувати про її стан. «Зелена книга» може застосовуватися державними, місцевими та квазіурядовими організаціями, а також некомерційними організаціями як основа для побудови системи внутрішнього контролю.

– методичний посібник зі здійснення державного фінансового аудиту (GAO/PCIE Financial Audit Manual), який розкриває методологію аудиту фінансової звітності федеральних органів влади відповідно до професійних стандартів;

– посібник з оцінки відповідності необхідних витрат запланованим результатам (GAO Cost Estimating and Assessment Guide), метою якого є надання федеральному уряду єдиної методології, заснованої на передовому досвіді, для розробки, управління та оцінки кошторису витрат на реалізацію державних програм [3, с. 73–74].

У США системи внутрішнього контролю та аудиту розглядаються як обов'язкові для ефективного функціонування органів державного управління. Прийняті на законодавчому рівні нормативно-правові акти зобов'язали федеральні відомства сформувати системи внутрішнього контролю та аудиту, які повинні відповідати вимогам, встановленим Головним контрольно-фінансовим управлінням та забезпечувати повне розкриття інформації про фінансові результати діяльності відомств та про ефективність здійснюваного ними контролю. Крім того, вдосконалення системи внутрішнього контролю має бути постійним процесом та здійснюватися кожним відомством з урахуванням стандартів Головного контрольно-фінансового управління, що закріплено у законі про фінансову чесність федеральних менеджерів.

Американська система урядового контролю представлена Адміністративно-бюджетним управлінням при президенті (Office of Management and Budget), а також інспекторськими службами в міністерствах та відомствах. Адміністративно-бюджетне управління – центральний орган, який здійснює прогнозування, управління, контроль та координування урядових програм та їх фінансування [4, с. 32]. Крім того, управління відповідає за складання федерального бюджету та розробку фінансових програм, здійснення оперативного контролю з управління бюджетом на федеральному рівні. Діяльність Управління спрямована не лише на стандартизацію та уніфікацію фінансової звітності про використання федеральних коштів, що надходить від державних та муніципальних органів, агентств та освітніх установ, а й надання Президенту США об'єктивної інформації про стан фінансової системи та формулювання пріоритетів бюджетної політики на майбутній фінансовий рік.

Адміністративно-бюджетне управління відповідає за розробку та виконання бюджету, фінансовий

менеджмент та розвиток інформаційних технологій, здійснює регулюючу політику у сфері координації діяльності федеральних виконавчих органів, а також подає на розгляд президенту рекомендації по законодавчих питаннях.

Інспекторські служби, створені при агентствах та відомствах США, здійснюють аудит та перевірки програм міністерства, включаючи аудит результатів програм, безпеки інформаційних технологій, достовірність фінансових звітів, оцінку економічної ефективності програм, а також ведуть розслідування про можливі шахрайства та зловживання.

Проведені дослідження зарубіжного досвіду показують, що найбільш серйозні, превентивні заходи у сфері фінансового контролю застосовуються у Сполучених Штатах Америки. Заходи, які застосовуються до порушників фінансового, бюджетного законодавства цієї держави, є одними із найжорсткіших у світі. Про це свідчить функціонування у США спеціальних органів виконавчої влади, уповноважених контролювати фінансову діяльність організацій. До таких органів належать US Financial Crimes Enforcement Network [5], установа, яка займається боротьбою зі злочинами, що скоюються у фінансовій сфері, причому до такої роботи підключені податкові органи, митна служба, управління з контролю за грошовим обігом.

З метою протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, та виключення можливостей фінансового забезпечення терористичних організацій фінансові органи розробляють регламенти, що передбачають заходи протидії відмиванню фінансових коштів, одержаних незаконним шляхом. Дані заходи включають обов'язкові умови ідентифікації клієнтів та їх вигодоодержувачів, збір, аналіз та оцінку інформації про підозрілі фінансові операції, встановлення заборони на взаємини з банками-оболонками (shell banks), оскільки такі установи фактично не розташовуються на території держави, не мають постійної реєстрації співробітників, що створює складнощі у здійсненні нагляду за діяльністю таких сумнівних організацій та відповідно до застосування заходів впливу в рамках національного законодавства. При цьому законодавство містить норми-гарантії, які забезпечують як підконтрольність будь-якій громадянській інформації, так і її захист від несанкціонованого доступу з боку інших фізичних осіб та організацій.

Отже, можна виділити такі основні тенденції розвитку державного фінансового контролю у США, які визначатимуть розвиток цієї сфери діяльності у перспективі:

1) наявність середньо- та довгострокових ризиків, пов'язаних із значним обсягом державних бюджетів та державного боргу за умови фактичної неможливості їх значного скорочення протягом десятиліть; загальний високий рівень еконо-

мічного розвитку та розвитку методів управління економікою;

2) посилення уваги до проблем бюджетної збалансованості, управління величиною державного боргу, підвищення ефективності державних видатків [3, с. 80];

3) тісніша інтеграція фінансового контролю в систему державного управління, підвищення значущості контролю як функції управління, розширення кола завдань контролю з власне цільового контролю та законності використання державних коштів до контролю безпосередніх та кінцевих результатів державних програм та обґрунтованості виділення на їх досягнення державних коштів;

4) посилення ролі органів державного фінансового контролю у виробленні бюджетної політики, включаючи питання збалансованості бюджетної системи, управління ефективністю державних програм, у тому числі середньо- та довгострокових [2, с. 60];

5) підвищення експертної ролі контролюючих органів;

6) здійснення всіх процедур державного фінансового контролю у рамках стандартів державного фінансового контролю;

7) оформлення комплексного характеру державного фінансового контролю, що виражається у поєднанні на практиці контролю різних наукових підходів та видів фінансового контролю, а також постійному пошуку оптимального співвідношення їх застосування. Окремі види контролю часто застосовуються не в чистому вигляді, як вони виділені в рамках наукових підходів, але містять елементи інших видів контролю з метою підвищення ефективності практичної реалізації функцій державного фінансового контролю;

8) децентралізація здійснення контрольної функції: її виконання безпосередньо на об'єкті контролю з посиленням консолідованості та стандартизації контрольної діяльності; підвищення уваги до попереднього контролю та оцінки ефективності використання державних коштів;

9) посилення впливу наднаціонального контролю за ключовими макроекономічними показниками, які безпосередньо впливають на розвиток економіки країни.

Висновки з проведеного дослідження. Таким чином, проведений аналіз показує, що органи державного фінансового контролю у США беруть активну участь в управлінні державними фінансами. У своїй діяльності вони дотримуються принципів незалежності, об'єктивності та гласності.

На основі проведеного дослідження можна виділити основні аспекти еволюції державного фінансового контролю та напрямки його розвитку в Україні:

– фінансовий контроль став важливою частиною системи державного управління, виникли нові

завдання контролю. Крім контролю цільового та законного використання державних коштів, особливу увагу стало приділятися контролю ефективності використання коштів та обґрунтованості їх виділення;

– підвищення ролі контролюючих органів, які виступають як експерти, беручи активнішу участь у розробці фінансової та соціально-економічної політики держави;

– залучення органів державного фінансового контролю до участі у розробці та здійсненні єдиної фінансової політики, включаючи питання законності, правильності та управління ефективністю та результативністю, у тому числі державних програм;

– впровадження стандартизації у сфері фінансового контролю;

– становлення внутрішнього фінансового контролю та аудиту як невід'ємних компонентів ефективної діяльності [6, с. 52–54];

– децентралізація фінансового контролю, яка сприятиме вдосконаленню координації діяльності органів державного фінансового контролю та ін.

Україна перебуває на шляху реформування системи державного фінансового контролю. Досвід зарубіжних країн показує, що необхідно трансформувати вітчизняну систему фінансового контролю з метою підвищення ефективності його здійснення, сформувати єдину методологію та нормативно-правову основу, розмежувати сфери діяльності органів фінансового контролю, застосувати нові інформаційні технології, а також забезпечити необхідні умови для створення кожним органом державної влади ефективної системи внутрішнього фінансового контролю та внутрішнього аудиту, у тому числі шляхом стандартизації у сфері фінансового контролю.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Лімська декларація керівних принципів контролю: міжнародний документ від 01.01.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (дата звернення: 25.10.2022).

2. Святковская Е.Ю. Актуальные подходы к организации системы внутреннего контроля в бюджетных организациях Великобритании, Германии и США. *Аудит и финансовый анализ*. 2015. № 5. С. 56–64.

3. Матвеева Н.С. Международный опыт осуществления государственного контроля. *Financial Journal*. 2020. № 2. С. 69–83.

4. Піхоцький В. Зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю та можливість його використання в Україні. *Економіст*. 2016. № 1. С. 31–34.

5. Стефанюк І.Б. Зарубіжний досвід! Є чому навчатися, є що запозичувати. URL: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article_id=34227204 (дата звернення: 02.11.2022).

6. Борисенко Л.М. Зарубіжна практика державного фінансового контролю та можливості її імплементації в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 13–14. С. 50–54.

REFERENCES:

1. INTOSAI (1977) Limsjka deklaracija kerivnykh pryncypiv kontrolju: mizhnarodnyj dokument vid 01.01.1977 [Lima Declaration of Guiding Principles (adopted by the IX Congress of the International Organization of Supreme Audit Institutions)]. Available at: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/604_001 (accessed 25 October 2022).

2. Svyatkovskaya E.Yu. (2015) Aktual'nye podkhody k organizatsii sistemy vnutrennego kontrolya v byudzhetykh organizatsiyakh Velikobritanii, Germanii i SSHa [Current approaches to the organization of the internal control system in budgetary organizations of the UK, Germany and the USA]. *Audit i finansovyy analiz* [Audit and financial analysis], no. 5, pp. 56–64.

3. Matveeva N.S. (2020) Mezhdunarodnyy opyt osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya [International experience in the implementation of state control]. *Financial Journal*, no. 2, pp. 69–83.

4. Pikhocjkyj V. (2016) Zarubizhnyj dosvid orghanizatsiji derzhavnogho finansovogho kontrolju ta mozhlyvistj jogho vykorystannja v Ukraini [Foreign experience in the organization of state financial control and the possibility of its use in Ukraine]. *Economist*, no. 1, pp. 31–34.

5. Stefanjuk I.B. Zarubizhnyj dosvid! Je chomu navchatysja, je shho zapozychuvatj [Foreign experience! There is something to learn, there is something to borrow]. Available at: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article_id=34227204 (accessed 02 November 2022).

6. Borysenko L.M. (2020) Zarubizhna praktyka derzhavnogho finansovogho kontrolju ta mozhlyvosti jiji implementatsiji v Ukraini [Foreign practice of state financial control and possibilities of its implementation in Ukraine]. *Investyciji: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], no. 13–14, pp. 50–54.