

Слободяник, Ю. Б. Система державного аудиту в Україні / Слободяник Ю.Б. // Актуальні питання розвитку сучасної економіки [Текст] : монографія / ред. О. О. Непочатенко, Ю. О. Нестерчук. – Частина 2. – Умань : Видавець «Сочинський», 2011. – с.137-140

### **Розділ 3.8. Система державного аудиту в Україні**

Ключовим фактором економічних і соціальних успіхів країни є співробітництво на підставі довіри між громадянами, соціальними інститутами і державою. Відповідальне і прозоре державне управління із залученням громадськості є основою громадянського суспільства. Забезпечення суспільних потреб відбувається за рахунок коштів, що акумулюються у бюджеті і позабюджетних фондах. Відповідно суспільство повинно мати гарантію цільового і ефективного витрачання цих коштів, а також відкрити, повну та достовірну інформацію стосовно питань управління державними ресурсами.

Демократизація суспільства, зміни в економіці потребують трансформації національної системи контролю державних фінансів, яка має бути орієнтованою на якість, інновації, ефективність кадрового потенціалу тощо. Розробка і впровадження механізму чіткої взаємодії органів контролю державних фінансів на всіх рівнях державної влади дозволить підвищити ефективність контрольної системи.

Проблеми побудови сучасної системи контролю державних фінансів в Україні висвітлені у працях багатьох вітчизняних науковців і практиків, серед яких – Басанцов І., Головань М., Дорош Н., Мельничук В., Петрик О., Симоненко В., Стефанюк І., Чумакова І., Юхимчук А. У більшості робіт розглядаються проблеми удосконалення методики проведення контрольних заходів, застосування новітніх прийомів контролю, оцінки ефективності державного фінансового контролю тощо. Проте невирішеною залишається проблема розробки єдиної концепції трансформації вітчизняної системи контролю державних фінансів.

Вітчизняна система контролю державних фінансів була успадкована від колишнього СРСР і не відповідає сучасним вимогам громадянського суспільства, отже, потребує кардинальних змін. За радянських часів фінансовий контроль мав такі основні форми:

- загальнодержавний (позавідомчий) фінансовий контроль територіальних контрольно-ревізійних органів міністерства фінансів;
- відомчий контроль міністерств та відомств за діяльністю підвідомчих підприємств, організацій та установ;
- народний контроль, що здійснювався за допомогою системи державних та громадських органів на чолі з Комітетом народного контролю СРСР, які контролювали всі господарюючі суб'єкти;
- контроль, що проводився ревізійними комісіями, сформованими із учасників організацій, заснованих на членстві (споживчої кооперації, КПСР, профспілок тощо).

Реформування фінансового контролю в державі за часів незалежності призвело до існування розгалуженої, але малоефективної та нескоординованої системи контролюючих органів. Причин тому багато, але в першу чергу – це відсутність наукових засад формування і функціонування вітчизняної системи контролю державних фінансів. Вагомою проблемою також стало пряме запозичення міжнародного досвіду без належної адаптації та без урахування національних особливостей системи державного контролю.

Сучасний стан вітчизняної системи державного фінансового контролю за оцінками експертів є вкрай незадовільним. Так, Рахунковою палатою України під час проведення контрольно-аналітичних та експертних заходів у 2009 році було виявлено бюджетних правопорушень, неефективного використання коштів Державного бюджету та державних позабюджетних фондів, а також порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету на загальну суму 36 226,5 тис. грн. З цієї суми незаконне, в тому числі нецільове використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів становило 10 816,0 тис. грн., неефективне використання

– 11 454,3 тис. грн. [1]. Разом з тим за підсумками 2009 року Головним контрольно-ревізійним управлінням України було виявлено втрат фінансових і матеріальних ресурсів, допущених внаслідок порушень законодавства, на загальну суму 3 435,5 тис. грн., допущених внаслідок неефективних управлінських дій – на загальну суму 5 099,0 тис. грн. [2]. При цьому за останній рік було забезпечено відшкодування нанесених бюджету збитків у розмірі лише 6 % від загальної кількості виявлених в ході контрольних заходів порушень. Безумовно, такий контроль не досягає мети і не може задовольняти ні державу, ні суспільство.

Отже, чинна система контролю державних фінансів практично не виконує покладені на неї функції попередження порушень у фінансовій сфері, а також запобігання неефективному використанню бюджетних коштів, що підтверджується щорічними звітами Рахункової палати України і Головного контрольно-ревізійного управління України, які свідчать про значні розміри неповернень, нецільове використання державних коштів, малоефективне управління і відчуження державної власності. Крім цього, значну проблему становить функціонування великої кількості контролюючих органів різної підпорядкованості, відсутність чіткої регламентації їх функцій і повноважень.

Ми вважаємо, що дієву концепцію сучасної системи контролю державних фінансів можна розробити на основі системного підходу, глибокого дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду, досягнень світової практики.

На процес формування національних фінансово-контрольних систем більшості країн світу впливають наступні чинники: посилення процесів глобалізації, що спонукають до приведення національних систем обліку, звітності і аудиту у відповідність до міжнародних стандартів; зростання економічної взаємозалежності країн світу, збільшення кількості й різновидів транснаціональних операцій; посилення ролі громадянського суспільства і його залучення до механізмів контролю за діяльністю урядових структур; потреби боротьби з міжнародним тероризмом. Зазначені чинники обумовлюють

особливості організації систем контролю державних фінансів зарубіжних країн, а саме:

- підзвітність і відповідальність державних контролюючих органів суспільству;
- незалежність контрольних органів;
- цілісність системи контролю, усунення дублювання окремих функцій;
- стандартизацію систем і механізмів фінансового контролю;
- прозорість методів проведення перевірок;
- використання принципів незалежного аудиту в діяльності окремих суб'єктів державного фінансового контролю.

Україна іде шляхом адаптації національного законодавства в сфері контролю державних фінансів до європейських норм, зокрема до положень Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, що була підписана в жовтні 1977 року в Лімі (Перу). На сьогоднішній день ця декларація є загальновизнаною міжнародною спільнотою, адже до неї приєдналися 189 країн світу. Відповідно до принципів, визначених у цьому документі, здійснювати об'єктивний контроль державних фінансів може лише незалежний орган, наділений спеціальними конституційними повноваженнями.

В світовій практиці система зовнішнього незалежного контролю, що здійснюється спеціальним конституційним органом від імені суспільства, представлена інститутом державного аудиту. Останній виконує як регулятивні, так і конструктивні функції, допомагаючи державі і суспільству проводити ефективні інституціональні зміни і обирати перспективні напрями розвитку. У всіх важливих сферах діяльності держави, таких як забезпечення прав громадян, безпека, працевлаштування, соціальний захист, охорона здоров'я, захист сім'ї, наука, мистецтво, культура, економіка і фінанси, створення інфраструктур, мають оцінюватись економічна і фінансова ефективність. Поряд з цим, мають аналізуватись економічність, рентабельність і правомочність дій органів виконавчої влади, ефективність їх діяльності.

Світова практика функціонування інституту державного аудиту визначає наступні основні критерії його незалежності: чітке конституційне визначення статусу вищого органу державного аудиту; незалежний керівник, який користується довірою парламенту і уряду; фінансова незалежність; свобода створення робочих програм діяльності; висока якість і належна кваліфікація кадрового забезпечення; наявність повного доступу до інформації; необмежена звітність; виконання наданих рекомендацій.

Як свідчить аналіз наукових досліджень, термінологія, яка використовується науковцями, фахівцями-практиками в Україні, не узгоджується з термінологією, визначеною базовими документами ЄС. На сьогоднішній день у вітчизняній теорії та практиці немає чітко сформованого понятійного апарату щодо державного аудиту, який визначають як певний «прояв» державного фінансового контролю – вид, форму, тип, метод тощо. Аудит державного сектора та державний фінансовий контроль безумовно пов'язані один з одним, але цей взаємозв'язок, як і зміст терміну «державний аудит», до цих пір залишаються нерозкритими. До того ж, деякі фахівці вважають, що аудит – це вид підприємницької діяльності, що здійснюється на замовлення суб'єкта господарювання на платній основі, а тому не може здійснюватись державними органами.

Державний фінансовий контроль і аудит є двома напрямками фінансового контролю, і, незважаючи на концептуальні відмінності, вони мають спільну мету – забезпечення законного, ефективного і прозорого управління державними фінансами. При цьому фахівці наголошують на важливості превентивного фінансового контролю, який здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень, ухвалення законодавчих і нормативних актів. Попередній контроль повинен здійснюватися на підставі глибокого аналізу, що сприяє об'єктивній оцінці доцільності та ефективності прийняття певних управлінських рішень.

Загальновизнані міжнародні стандарти, апробовані роками практики в розвинених країнах, вимагають розмежування систем внутрішнього і

зовнішнього незалежного державного фінансового контролю. Отже, вкрай необхідною є розробка єдиних концептуальних основ і закону про контроль державних фінансів, який би передбачав чітке розмежування зовнішнього аудиту і контролю, що здійснюється Рахунковою палатою, та державного внутрішнього фінансового контролю, що здійснюється урядовими контролюючими органами. Зовнішній контроль державних фінансів виконує функцію забезпечення підзвітності державної системи суспільству, аудиту використання та збереження національних ресурсів. Внутрішній контроль виконавчих органів державної влади дозволяє державі не тільки контролювати свої доходи і витрати, проводити фінансову політику, але й сприяє підвищенню ефективності виконавчої влади і державного управління в цілому.

Вважаємо, що перспективним є подальше реформування системи контролю державних фінансів в напрямку розвитку зовнішнього незалежного контролю – державного аудиту. Досвід розвинутих країн доводить, що прозорість, відкритість і підзвітність державних органів суспільству забезпечує законність їх дій. Отже, державний аудит сприятиме підвищенню стабільності політичних інститутів і суспільно-політичної ситуації в цілому, адже виходить із інтересів громадськості, ставить державні органи і окремих чиновників під контроль суспільства.

Основними параметрами системи державного аудиту можуть стати наступні:

1) Мета – забезпечення стабільності та соціальної й економічної безпеки держави, надання всім зацікавленим особам незалежної інформації про якість державного управління.

2) Задачі – комплексний розгляд державного бюджету (включаючи доходи і видатки); оцінка альтернативних варіантів бюджетних рішень; аналіз довгострокових наслідків урядових програм і напрямів дій; оцінка технології, що забезпечує державні органи інформацією про довгострокові наслідки законодавчих рішень у різних галузях; аналіз ефективності діяльності системи виконавчих органів влади тощо.

3) Об'єкти – фінансові ресурси і майно держави, їх облік; проекти законодавчих і нормативних актів; національні ресурси (природні, інтелектуальні, трудові тощо); фінансові результати виконання бюджету; прогнози і напрямки розвитку окремих галузей економіки, регіонів і держави в цілому.

4) Принципи – незалежність, об'єктивність, системність, комплексність, компетентність, гласність.

5) Ресурсне забезпечення – фінансування за рахунок коштів державного бюджету.

6) Різновиди – фінансовий аудит; аудит відповідності; аудит діяльності (операційний аудит, аудит ефективності, аудит продуктивності) тощо.

7) Результати проведення – вільний доступ громадськості до інформації: звіти надаються Президентові, парламентові, державним органам, чії бюджети розглядаються. Відкрита публікація звітів і результатів перевірки у засобах масової інформації.

Розробка стратегії розвитку державного аудиту має включати наступне:

- приведення теоретико-методологічної бази вітчизняного державного аудиту у відповідність до сучасних умов;
- закріплення статусу вищого органу державного аудиту за Рахунковою палатою України;
- визначення концептуальних основ і нормативно-правового забезпечення діяльності органів, що проводять державний аудит;
- запровадження стандартів державного аудиту;
- реформування організаційної структури і відповідні зміни розподілу функцій і сфер діяльності органів державного фінансового контролю;
- формування узгодженої схеми координації діяльності усіх контрольних органів, складання на цій основі щорічного єдиного плану заходів загальнодержавного фінансового контролю;

- створення науково-дослідницької та навчальної бази діяльності органів контролю державних фінансів, формування системи кадрового забезпечення;
- організацію адекватної інформаційної інфраструктури;
- обґрунтування науково-методичних засад комплексної оцінки соціально-економічної ефективності системи аудиту державних фінансів.

**Висновки.** Таким чином, комплексний підхід до формування системи контролю державних фінансів в Україні дозволить побудувати сучасну систему контролю, що виходить із інтересів суспільства, ставить органи влади і окремих чиновників під контроль громадськості, забезпечує незалежну, об'єктивну і публічну оцінку результатів соціально-економічного розвитку в державі. Відповідно інститут державного аудиту може стати інструментом підвищення відкритості та відповідальності управління людськими, природними, економічними і фінансовими ресурсами, передумовою переходу до більш високого рівня загального суспільного розвитку.

### Список використаних джерел

1. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit\\_2009.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2009.pdf).
2. Звіт про результати діяльності органів Державної контрольно-ревізійної служби за січень-грудень 2009 року [Електронний ресурс] / Режим доступу : [http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/printable\\_article/62546](http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/printable_article/62546).
3. Симоненко, В. Бюджетной системе Украины необходимо глубокое стационарное лечение [Электронный ресурс] / В. Симоненко. – Режим доступа : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16726183>
4. Юхимчук, А. Влада і контроль – утопія чи реальність? [Текст] / Анатолій Юхимчук // Голос України. – 2010. – № 175 (4925).