

Надруковано: Слободяник, Ю. Б. Внутрішній і зовнішній державний аудит: організаційно-правові аспекти [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Економічний простір. – 2011. – № 49. – С. 159–165.

УДК 336.1 : 657.6

ВНУТРІШНІЙ І ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Слободяник Ю.Б., к.е.н.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

У статті проаналізовано сучасний стан системи контролю державних фінансів в Україні. Визначено основні фактори, що впливають на її ефективність. Розмежовано поняття внутрішнього і зовнішнього державного аудиту.

Ключові слова: контроль державних фінансів, внутрішній державний аудит, зовнішній державний аудит.

The article analyzes the current state of the control system of public finance in Ukraine. The major factors influencing its efficiency are defined. Concepts of internal and external state audit are differentiated.

Keywords: control of public finances, internal state audit, external state audit.

Актуальність проблеми. Процеси формування ринкових відносин, становлення громадянського суспільства, інтеграції України у світове співтовариство обумовлюють необхідність ефективної діяльності держави в інтересах суспільства. Набуває важливого значення громадський контроль за цільовим і ефективним використанням коштів, що акумулюються в бюджетах різних рівнів та позабюджетних фондах для забезпечення колективних потреб, та національних ресурсів, наданих суспільством в управління державою.

Сучасна ефективна система державного контролю має бути спрямована не лише на підтримання законності в системі державної влади, але й забезпечувати реалізацію стратегії сталого соціально-економічного розвитку,

що передбачає покращення якості життя населення, збереження і відтворення природних ресурсів. Отже, трансформація національної системи контролю державних фінансів, гармонізація її з світовими стандартами є надзвичайно актуальною проблемою.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретико-методичні та практичні аспекти функціонування вітчизняної системи контролю державних фінансів знайшли відображення в публікаціях таких науковців, як П. Германчук, М. Головань, Н. Дорош, В. Мельничук, О. Петрик, В. Симоненко, І. Стефанюк, І. Чумакова та ін. Проте, продовжують залишатись невирішеними проблеми ефективної трансформації системи контролю державних фінансів відповідно до сучасних світових стандартів.

Мета статті полягає в аналізі організаційно-правового забезпечення функціонування системи державного аудиту і внесенні пропозицій щодо його удосконалення в напрямку розмежування внутрішнього і зовнішнього державного аудиту.

Викладення основного матеріалу дослідження. Аналіз вітчизняної системи контролю державних фінансів підтверджує наявність цілої низки проблем у цій сфері, зокрема:

- фрагментарність нормативно-правового забезпечення функціонування системи, що не відповідає сучасним потребам;
- відсутність єдиних організаційних підходів і стандартизованого понятійного апарату;
- наявність малоефективної та розгалуженої системи контролюючих органів, що обумовлює дублювання їх функцій;
- невідповідність функцій, повноважень і завдань контролюючих органів, що представляють різні гілки влади;
- відсутність чіткої концепції розмежування і розвитку внутрішнього і зовнішнього контролю державних фінансів;
- відсутність єдиної інформаційної бази контрольних заходів та їх результатів тощо.

Зазначені нами проблеми призвели до парадоксальної ситуації – результативність контрольних заходів з року в рік зростає одночасно із стійким погіршенням ситуації щодо усунення порушень та реагуванням на їх виявлення. Так, за даними Державної фінансової інспекції України (колишнього Головного контрольно-ревізійного управління) у 2010 році було перевірено понад 14,3 тис. підприємств, установ і організацій. Порушення були встановлені на 13,5 тис. об'єктів, що становить 94 %. Під час перевірок було виявлено порушень на суму понад 93,3 млрд. грн. [1]. Такі результати лише підтверджують висновок про те, що чинна система контролю не досягає основної мети – забезпечення законного, економічного, ефективного, результативного і прозорого управління державними фінансами.

Нажаль, в Україні, як і в інших країнах пострадянського простору, система контролю державних фінансів не була перебудована кардинально. Відбулися лише корегувальні реформи, які не носили системного характеру і не змінили організаційно-правову структуру контролюючих органів.

Сьогодні вітчизняне законодавство в сфері фінансового контролю адаптується до вимог Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів [2]. Вперше термін «аудит» стосовно державних фінансів було ужито у Бюджетному Кодексі 2001 року [3]. Наступним кроком стало впровадження у 2005 році державного аудиту суб'єктів господарювання державного сектора економіки, що має проводитись органами державної контрольно-ревізійної служби з метою попередження фінансових порушень, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів і державного майна [4]. Чинним законодавством встановлено, що державний фінансовий аудит проводять контрольно-ревізійна служба, що підпорядковується Міністерству фінансів України, і Рахункова палата України, яка підпорядкована і підзвітна Верховній Раді України і проводить свою діяльність самостійно і незалежно від будь-яких інших органів влади [5, 6]. Вперше розмежування зовнішнього (незалежного) і внутрішнього державного аудиту на законодавчому рівні

відбулося лише у 2008 році з прийняттям нової редакції Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року [7].

Таким чином, на сьогоднішній день ми маємо наступну структуру системи контролю державних фінансів, що задекларована чинними законодавчими і нормативними актами (рис. 1).

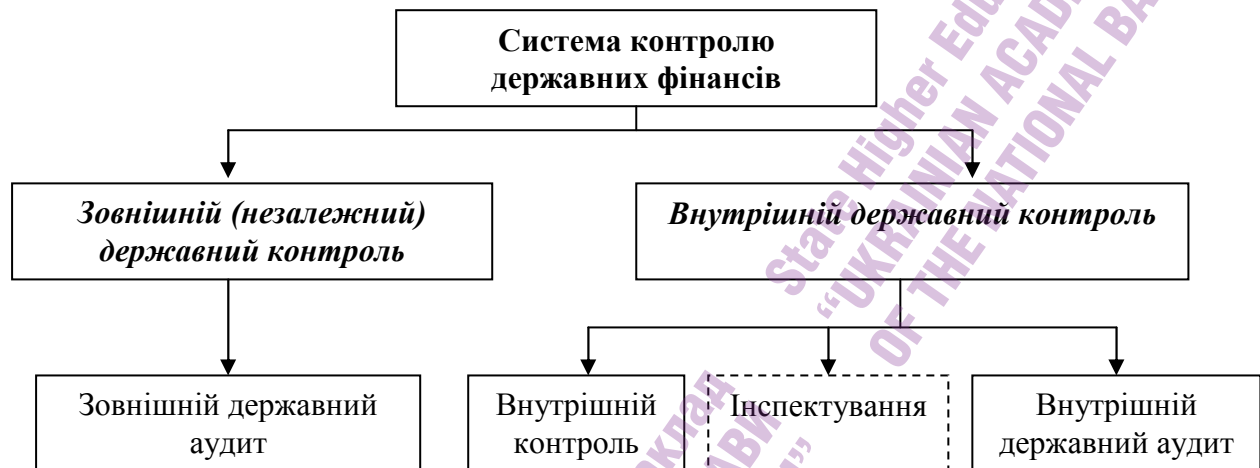


Рис. 1. Система контролю державних фінансів

На нашу думку, реформи підсистем зовнішнього і внутрішнього контролю державних фінансів відбуваються без належного взаємоузгодження. Принцип незалежності зовнішнього державного аудиту поки що не реалізований повною мірою, про що свідчать останні оприлюднені звіти і публікації Рахункової палати України. Та і у згадуваній нами Концепції [7] законодавець зазначає, що чинна система державного внутрішнього фінансового контролю не має достатнього наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення, що значно утруднює впровадження в практику контрольних органів сучасного вітчизняного та зарубіжного досвіду, розроблення та реалізацію новітніх інформаційно-програмних проектів тощо. Отже, повноцінний перехід від контролю, спрямованого на виявлення правопорушень і притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності, до визнаного світовими стандартами внутрішнього державного аудиту поки що неможливий, що обумовлює потребу використання на перехідному етапі такої форми внутрішнього контролю

державних фінансів, як інспектування (позначене нами на рисунку 1 пунктиром).

У таблиці 1 нами подані основні характерні відмінності внутрішнього контролю та аудиту і зовнішнього аудиту в сфері державних фінансів на підставі аналізу чинних законодавчих актів та вимог міжнародних стандартів.

Таблиця 1. Порівняльна характеристика внутрішнього державного контролю та аудиту і зовнішнього державного аудиту

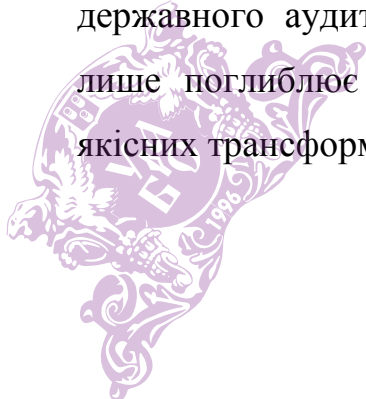
Параметри	Внутрішній державний контроль	Внутрішній державний аудит	Зовнішній державний аудит
Мета	забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ	- надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору; - запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ; - поліпшення внутрішнього контролю	- забезпечення економічної стабільності та національної безпеки держави; - надання суспільству повної і достовірної інформації про те, як здійснюється державне управління
Особливості проведення	не розглядається як окрема система органів державного і комунального сектору, адже є управлінським контролем, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі	- централізовано – органами державної контрольно-ревізійної служби (державної фінансової інспекції); - децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі або в	централізовано – Рахунковою палатою України – зовнішнім органом стосовно системи органів виконавчої влади (оскільки вона не належить до цієї системи)

Параметри	Внутрішній державний контроль	Внутрішній державний аудит	Зовнішній державний аудит
		межах його системи управління	
Форми проведення	- попередній, поточний і подальший контроль; - інспектування у формі перевірок і ревізій	- фінансовий аудит; - аудит ефективності	- фінансовий аудит; - аудит ефективності; - стратегічний аудит тощо
Результати проведення	при інспектуванні - застосування санкцій за допущені правопорушення	надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій	надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій

Результати внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту доповідаються керівництву державних і комунальних органів за підпорядкуванням, а результати зовнішнього аудиту – парламенту і громадськості, а також мають обов'язково оприлюднюватися у засобах масової інформації.

Вважаємо, що для досягнення основної мети реформування вітчизняної системи контролю державних фінансів необхідно, в першу чергу, забезпечити високий рівень фінансової дисципліни у бюджетній сфері та в державному секторі економіки. Спираючись на досвід розвинутих країн, для виконання цього завдання потрібно побудувати системний внутрішній контроль і децентралізований внутрішній аудит в органах державного і комунального сектору з одночасним забезпеченням впровадження незалежного зовнішнього державного аудиту.

Ми переконані в тому, що досягти економічної і соціальної ефективності системи державного управління, високого рівня відповідальності органів державної влади за виконання власних повноважень можна лише за умови розробки і впровадження єдиної концепції розвитку системи контролю державних фінансів з чітким розмежуванням внутрішнього і зовнішнього державного аудиту. Адже розрізненість дій законодавця в цьому напрямку лише поглиблює існуючі проблеми, унеможлиблює проведення швидких і якісних трансформацій.



Отже, подальші реформи в цій сфері мають виходити із принципу системності та органічно поєднувати дві складові – внутрішній і зовнішній аудит, що, на нашу думку, вимагає наступних дій:

- розробки єдиної концепції і нормативно-правового забезпечення функціонування органів внутрішнього і зовнішнього державного аудиту;
- законодавчого закріплення статусу вищого органу державного аудиту за Рахунковою палатою України;
- реформування організаційної структури, відповідних змін розподілу функцій і сфер діяльності органів, що проводитимуть внутрішній і зовнішній аудит;
- створення єдиної інформаційної бази контрольних заходів та їх результатів;
- розробки стандартів і методичної бази внутрішнього і зовнішнього державного аудиту;
- визначення критеріїв оцінки ефективності здійснюваного внутрішнього і зовнішнього аудиту державних фінансів;
- підготовки кадрів відповідної кваліфікації для роботи у підрозділах внутрішнього аудиту і в органах зовнішнього аудиту.

Висновки. Таким чином, дотримання принципів системності і комплексності, покладених в основу формування сучасної системи контролю державних фінансів в Україні, забезпечить законність, економічність, ефективність, результативність та прозорість управління державними фінансами, поставить органи влади під контроль суспільства, а також надасть незалежну, об'єктивну і публічну оцінку результатів соціально-економічного розвитку в країні.

Список використаних джерел:

1. Андрєєв П. Органи ДКРС повинні активізувати свою роботу [Електронний ресурс] / Петро Андрєєв. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/71302>.
2. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

3. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – ст. 189.

4. Про управління об'єктами державної власності : закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – ст. 456.

5. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – ст. 110.

6. Про Рахункову палату : закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – ст. 137.

7. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р // Офіційний вісник України від 07.11.2008. – 2008. – № 82. – ст. 2767.

