

Надруковано: Незалежність вищого органу державного аудиту [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2010. – № 3 (9). – С. 270-273.

УДК 330.341

Незалежність вищого органу державного аудиту

Юлія Борисівна Слободяник

доцент кафедри бухгалтерського обліку і аудиту

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ» (м. Суми),

кандидат економічних наук, доцент

Анотація. В статті розглядаються проблеми забезпечення незалежності вищого органу державного аудиту. Запропоновано основні напрями удосконалення діяльності Рахункової палати України для забезпечення її незалежності.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державний аудит, принцип незалежності, Рахункова палата України.

Постановка проблеми. Ефективне і надійне управління державними фінансовими і матеріальними ресурсами можливе лише за наявності дієвої системи державного фінансового контролю. Чинні механізми державного фінансового контролю в Україні не сприяють підвищенню результативності витрачання бюджетних коштів, отже, потребують реформи.

Вітчизняне законодавство в сфері державного фінансового контролю повинно будуватися на міжнародних загально визнаних принципах і стандартах. Одним з основних принципів організації ефективного державного фінансового контролю в демократичній державі є пріоритетність зовнішнього фінансового контролю над внутрішнім. Відсутність системного підходу до їх впровадження в Україні призвела до невідповідності між функціями, повноваженнями і завданнями окремих урядових органів контролю (Міністерства фінансів,

Державної податкової адміністрації, Державної контрольно-ревізійної служби, Державного казначейства тощо).

Сьогодні в Україні поняття «державний фінансовий контроль» використовується і стосовно системи зовнішнього, і стосовно системи внутрішнього державного фінансового контролю. Але зовнішній фінансовий контроль не може підпорядковуватися органам виконавчої влади, які безпосередньо управляють суспільними ресурсами, адже це є порушенням принципів незалежності та об'єктивності.

Система державного фінансового контролю створена органами виконавчої влади для самоконтролю держави (система Головного контрольно-ревізійного управління, Державного казначейства тощо). У світовій практиці для позначення системи зовнішнього незалежного публічного контролю за діяльністю органів держави з управління суспільними ресурсами використовується усталений і загальноприйнятий термін «державний аудит». Цей термін є новим для країн пострадянського простору, зокрема, для України, отже, часто ототожнюється з державним фінансовим контролем.

Інститут державного аудиту в сучасному світі отримав широке визнання. Міжнародна організація вищих органів аудиту (INTOSAI) була створена у 1953 році і налічує представників 189 держав. При цьому наявність вищих органів державного аудиту не залежить ні від форми політичного устрою країн, ні від рівня розвитку їх економіки.

В правовій державі не повинно бути зон, закритих для суспільного контролю. Підзвітність влади громадянам країни – основне завоювання демократії. Відповідно до Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (1977 р.) ефективне управління громадськими фінансами і дієвість рішень органів влади залежить від забезпечення цільового і ефективного використання громадських коштів. Достовірність і доступність для громадськості інформації, що дозволяє оцінювати і контролювати дії влади, повинен забезпечувати Вищий орган державного аудиту, незалежність якого має гарантуватись законодавчо.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Теоретичні і практичні

аспекти запровадження державного аудиту в Україні відображені в публікаціях українських авторів: П. Германчука, М. Голованя, Н. Дорош, В. Мельничука, О. Петрик, В. Симоненка, І. Стефанюка, І. Чумакової та ін.

Аналіз науково-практичних публікацій показує, що питання створення системи державного аудиту є новим для України, отже, залишається недостатньо відпрацьованим як у теоретичному, так і у методологічному аспектах.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів розвитку незалежного зовнішнього контролю державних фінансів в Україні.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. Сучасна система контролю державних фінансів має забезпечувати глибокий аналіз ефективності витрачання бюджетних коштів, якості фінансового менеджменту. Результати такого контролю мають бути враховані при формуванні бюджетів всіх рівнів і використані при прийнятті важливих управлінських рішень. Суспільний контроль за реалізацією пріоритетних напрямів національного розвитку має бути постійним. Цьому сприятиме побудова національної системи державного аудиту, що направлена на забезпечення об'єктивної, незалежної і публічної оцінки результатів соціально-економічного розвитку держави.

Однією з основних функцій зовнішнього фінансового контролю державного сектора є перевірка економності, рентабельності і ефективності використання державних коштів. Для виконання цього завдання вищий орган державного аудиту має зберігати незалежність від організацій, що перевіряються, і бути захищеними від зовнішнього впливу. Така незалежність гарантує збалансованість, надійність і об'єктивність висновків аудиторів вищого органу державного аудиту, тому сприяє досягненню гласності, гарантує ефективний парламентський контроль, а отже, – слугує укріпленню довіри громадян до уряду.

З цих причин незалежність зовнішнього контролю є одним з фундаментальних принципів. Відповідно до Лімської декларації, незалежність вищого органу державного аудиту розглядається в декількох аспектах:

1. Організаційна незалежність – незалежність членів вищого органу державного аудиту, відсутність будь-якого зовнішнього впливу.

2. Функціональна незалежність – закріплення аудиторських компетенцій вищого органу державного аудиту в Конституції країни, свобода планування аудиторських перевірок і складання висновків за їх наслідками.

3. Фінансова незалежність – отримання необхідних фінансових ресурсів з бюджету, вільне розпорядження коштами.

На XIX Конгресі INTOSAI 2007 року у Мехіко було затверджено Мексиканську декларацію незалежності вищих органів державного аудиту. Метою цієї декларації стало проголошення незалежності вищих органів державного аудиту для тих випадків, коли така незалежність не проголошена в Конституції країни, або проголошена лише формально.

Мексиканська декларація містить наступні основні принципи дотримання незалежності:

1. Незалежність в юридичній сфері – забезпечення відповідного юридичного статусу вищого контролюючого органу.

2. Незалежність в економічній сфері – надання вищому органу державного аудиту відповідного і достатнього забезпечення матеріальними, трудовими і фінансовими ресурсами.

3. Кадрова незалежність – законодавче закріплення умов призначення керівництва і членів вищого органу державного аудиту, що передбачають достатньо тривалий термін призначення. При цьому процедура усунення з посади не має залежати від рішень уряду і владних структур.

4. Незалежність в сфері аудиту – самостійне визначення вищим органом державного аудиту тематики аудиторських перевірок, робочих планів, методів і способів їх виконання, власної організаційної структури і управління справами.

5. Незалежність джерел інформації – надання аудиторам всієї потрібної інформації під час проведення перевірок без будь-яких обмежень.

6. Незалежність в презентації результатів аудиту – відсутність перешкод в оприлюдненні підсумків перевірок, що проводилися.

7. Незалежність у визначенні змісту звітів і часу публікацій.

8. Незалежність наступного контролю – можливість контролювати виконання рекомендацій, здійснених під час перевірок вищим органом державного аудиту.

Треба завжди враховувати, що незалежність не може бути абсолютною, оскільки вищий орган державного аудиту є частиною держави, але вона має бути гарантована і достатньо захищена з юридичної точки зору.

Легітимність вищого органу державного аудиту заснована на органічній та функціональній незалежності самого цього органу і його членів. Довіра суспільства базується на переконливості звітів парламенту і громадськості, а також на відношенні до рекомендацій, наданих органам виконавчої влади.

Для забезпечення соціальної підтримки створення і функціонування вищого контрольного органу у суспільстві необхідно доводити результати його діяльності до громадськості, яка вирішує питання ефективності й доцільності контрольного органу. Поточна діяльність такого контрольного інституту має забезпечувати економне витрачання державних коштів, формувати у суспільстві правильну уяву про ступінь ефективності управління фінансово-економічною діяльністю держави.

Будь-яке, навіть дрібне, обмеження незалежності зводить нанівець позитивний ефект аудиту в організації, що перевіряється, і в державному секторі в цілому. Якщо сама організація або інші особи мають можливість впливати на рішення аудиторів, або на суму чи форму фінансування аудиторської перевірки, результати роботи контрольного органу не можна розглядати серйозно.

Вищим органом контролю державних фінансів в Україні є Рахункова палата. Її статус, права і функції визначені Конституцією і Законом України «Про Рахункову палату». За статусом Рахункова палата є постійно діючим органом державного фінансового контролю, що утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй [1]. Рахункова палата як орган зовнішнього контролю державних фінансів функціонує в Україні з 1997 року. Основні її завдання полягають в організації і здійсненні контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України,

витрачанням бюджетних коштів за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; в здійсненні контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, у визначенні ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; в контролі за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; в контролі за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; в аналізі встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовці пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому [1].

В межах цих завдань Рахункова палата має організаційну і функціональну незалежність.

Об'єктом контролю з боку Рахункової палати є усі операції, що мають фінансові наслідки для Державного бюджету України, які здійснюються у ході своєї діяльності будь-які установи, організації, суб'єкти підприємницької діяльності, незалежно від форм власності.

Слід зазначити, що Рахункова палата України визнана світовою спільнотою одним з кращих вищих органів контролю державних фінансів серед країн Європи. Підтвердженням цього є те, що Рахункова палата є членом Міжнародної організації Вищих органів державного аудиту (INTOSAI) з 1998 року, Європейської організації Вищих органів державного аудиту (EUROSAI) з 1999 року, Ради керуючих Вищих органів фінансового контролю країн – учасниць СНД з 2000 року. Також у квітні 2009 року Рахункову палату України було обрано зовнішнім аудитором Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) терміном на один рік з правом переобрання ще на два роки. І хоча Україна є членом цієї організації, факт обрання її в якості зовнішнього аудитора є надзвичайним, оскільки вперше в історії ОБСЄ цю посаду посіла країна колишнього СРСР. До цього зовнішній аудит здійснювався вищими органами державного аудиту Швейцарії, Фінляндії, Швеції, Великобританії та

Норвегії. А вже у квітні 2010 року на засіданні Постійної Ради ОБСЄ термін повноважень Рахункової палати України, як зовнішнього аудитора цієї організації, було продовжено ще на два роки. За це рішення одностайно проголосували всі 56 членів цієї організації.

Крім цього, Рахункова палата України співпрацює зі Світовим банком, зокрема перевіряє усі кредитні лінії, відкриті ним в Україні. Експерти GRECO також визнали Рахункову палату України дієвою в питаннях боротьби з корупцією.

Діяльність Рахункової палати не можна звести суто до контрольної-ревізійної. Вона є органом, який дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України, керується у своїй діяльності принципами законності, плановості, об'єктивності, незалежності і гласності.

Аналіз законодавчо-нормативних актів і практики діяльності Рахункової палати свідчить, що сьогодні акцент робиться на принципі законності використання державних ресурсів, але при цьому недооцінюються принципи ефективності, результативності й економії, на яких має базуватись незалежний контроль державних фінансів.

Повноцінна діяльність Рахункової палати України як незалежного вищого органу контролю державних фінансів, що відповідає європейським і міжнародним стандартам зовнішнього аудиту (INTOSAI), потребує численних взаємопов'язаних реформ.

Рахункова палата повинна сприяти засвоєнню виконавчою владою передового досвіду управління державними фінансами, а для цього вона має стати каталізатором реформ в державному секторі економіки.

Для ефективного виконання своїх функцій Рахункова палата, як вищий орган контролю державних фінансів, має користуватись довірою Верховної Ради, громадськості та інших зацікавлених сторін, що можливе за умов забезпечення високої якості контролю.

Тривалий досвід організації незалежного контролю державних фінансів у розвинених країнах доводить необхідність гармонійного поєднання

фінансового аудиту з дослідженням ефективності і результативності урядових заходів і програм з точки зору їх економічності і відповідності цілям розвитку (аудит ефективності).

Незалежний орган зовнішнього фінансового контролю повинен мати законодавчо закріплене право ініціації планування і проведення перевірок (аудиту). Створення гнучких планів, що передбачають можливість внесення до них змін, їх оприлюднення підкреслює об'єктивний і незалежний характер вищого органу фінансового контролю.

Діяльність вищого органу державного аудиту повинна впливати на систему внутрішнього контролю органів державної влади (особливо в тому, що стосується їх адаптованості та надійності), сприяти активній ролі цих органів у загальнонаціональній системі фінансового контролю. Дії вищого органу державного аудиту мають забезпечувати надійний захист від різних форм шахрайства і корупції, сприяти формуванню етичних норм в органах державної влади.

Вищий орган державного аудиту має надавати достовірну і зрозумілу інформацію. Високий рівень транспарентності (відкритості, гласності, публічності, доступності) забезпечує ефективний аналіз впливу економічної і фінансової політики на макроекономічні показники держави.

Висновки. Розвиток незалежного зовнішнього контролю державних фінансів в Україні сприятиме удосконаленню системи державного управління. Це ставить перед Рахунковою палатою України, як перед вищим органом державного аудиту, наступні завдання:

- посилити експертно-аналітичне забезпечення законотворчої діяльності представницьких органів державної влади;
- контролювати ефективність фінансового управління, а не лише законність і правомірність державних доходів і видатків;
- тісно співпрацювати з іншими контрольними органами держави;
- поступово переходити від фінансового аудиту функціональних витрат держави до аудиту ефективності і стратегічного аудиту стану і результатів використання національних ресурсів;

- створити систему постійного оцінювання якості і результатів контролю;
- проводити і розповсюджувати дослідження в галузі фінансів і активно співпрацювати в розробці економічних законопроектів.

Для виконання поставлених перед Рахунковою палатою завдань потрібне законодавче розширення її функцій і повноважень, удосконалення організаційної структури, кадрового, інформаційного забезпечення тощо.

Список використаної літератури

1. Про рахункову палату : закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – ст. 137.
2. Стефанюк І.Б. Проблеми і напрями реформування державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І. Б. Стефанюк // Вісник Криворізького економічного інституту КНЕУ. – 2009. – № 1. – С. 47-49.

Слободяник Ю.Б. Независимость высшего органа государственного аудита

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы обеспечения независимости высшего органа государственного аудита. Предложены основные направления усовершенствования деятельности Счетной палаты Украины для обеспечения ее независимости.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственный аудит, принцип независимости, Счетная палата Украины.

Slobodyanik Y.B. Independence of higher organ of state audit

Annotation. The problems of providing of independence of higher organ of state audit are examined in the article. Basic directions of improvement activity of the Accounting Chamber of Ukraine are offered for providing of its independence.

Keywords: state financial control, state audit, principle of independence, Accounting Chamber of Ukraine.