

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО

**БОНДАРЕНКО І. М.,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
в.о. завідувачою кафедри фінансового  
права  
(Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого)

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.33>**ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ АУДИТ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

Автор у статті проводить аналіз та дослідження ризиків, які стоять перед державою і суспільством у процесі реалізації норм фінансового права, що регулюють відносини державного внутрішнього фінансового контролю (аудиту).

Процес співпраці з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими організаціями вимагає від України неухильного дотримання і виконання заходів боротьби з корупцією. Водночас такі заходи сприятливо позначаються на очищенні і виведенні економіки з тіні в цілому, тому як зростає довіра платників податків до фіскальної і регулюючої функції податків. Одночасно із цим Україна інтегрується в європейське правове поле шляхом імплементації положень європейського права на національному рівні. Державний внутрішній фінансовий аудит як різновид державного контролю покликаний контролювати діяльність осіб, наділених правом управління державними фінансами (керівництво державних підприємств, установ та організацій тощо).

Обов'язковою умовою внутрішнього фінансового контролю є дотримання таких основних принципів:

- 1) ефективність контролю – відповідність витрат;
- 2) позиція прийняття рішень (ефективність);
- 3) чесність і кваліфікація керівників і службовців внутрішнього фінансового контролю (аудиту);
- 4) відповідність цілей контролю;
- 5) впровадження результатів контролю.

Під місією внутрішнього фінансового контролю слід розуміти:

- 1) аналіз ризиків для створення переліку ідентифікованих ризиків та об'єктивної їх оцінки;
- 2) дослідження наявності внутрішніх документів з управління ризиками, їх дотримання і своєчасне надання керівництву та працівниками установи інформації з питань управління ризиками;
- 3) аналіз «апетиту на ризики» в керівництва і оцінка методів контролю, які застосовані як реакція на ризики;
- 4) аналіз ефективності впроваджених заходів контролю і оцінка залишкових ризиків;
- 5) визначення ризиків високого пріоритету з урахуванням остаточної оцінки залишкових ризиків.

**Ключові слова:** державний фінансовий аудит, фінансовий контроль, ефективність управління державними ресурсами.



**Bondarenko I. M. The government internal financial audit: challenges of the present**

The author of the article carries out the analysis and study of the risks which government and society face in the process of implementing the standards of financial law that regulate the government internal financial control (audit).

The cooperation process with the Monetary Fund and other international financial organizations requires of Ukraine strict compliance with and full implementation of anti-corruption measures. At the same time, such measures have a positive impact on cleansing the economy and bringing it out of the shadow, as they therefore improve the taxpaying public's trust in fiscal and regulating functions of tax. Concurrently, Ukraine is integrating into the European legal environment by implementing the provisions of the European law at the national level.

The government internal financial audit, being a version of state control, is expected to monitor the activities of those empowered to manage public finances (administration of the state-owned enterprises, institutions, organizations etc.).

The compulsory condition for internal financial audit is adherence to the following basic principles:

- 1) audit efficiency – proportionality of the costs;
- 2) decision-making position (efficiency);
- 3) honesty and qualifications of managers and employees of internal financial control (audit);
- 4) relevance of the control objectives;
- 5) implementation of control results.

The task of the internal financial control should be interpreted as follows:

- 1) risks analysis for making up a list of identified risks and their objective assessment;
- 2) studying the existence of internal regulations on risk management, their implementation and well-timed provision for administration and employees of information service on risks management;
- 3) analyzing administration's "appetite for risks" and assessing the methods of control which are applied as response to risks;
- 4) analysis of the implemented measures efficiency and assessment of the remaining risks;
- 5) identification of high priority risks taking into account the final assessment of the remaining risks.

**Key words:** *internal financial audit, financial control, efficiency of public resource management.*

**Вступ.** Процес співпраці з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими організаціями вимагає від України неухильного дотримання та виконання заходів із боротьби з корупцією. Водночас такі заходи сприятливо позначаються на очищенні і виведенні економіки з тіні в цілому, тому що зростає довіра платників податків до фіскальної і регулюючої функції податків. Одночасно із цим Україна інтегрується в європейське правове поле шляхом імплементації положень європейського права на національному рівні.

До державного фінансового контролю в базовій моделі ЄС відносяться: державний внутрішній фінансовий контроль, зовнішній аудит, захист фінансових інтересів ЄС і боротьба з шахрайством. Країни – члени ЄС і країни – кандидати в ЄС (Україна) незалежні у визначенні механізмів контролю за управлінням публічними фінансами, створення відповідних державних інститутів для контролю і розвитку національної системи фінансового контролю, що відповідає потребам і стратегічним векторам держави. Базова модель фінансового контролю, зазначена в ЄС, повинна бути побудована країною, яка висловила своє бажання вступити в Європейський Союз і функціонувати відповідно до правил ЄС.



Великий внесок у вивчення і науково-теоретичне дослідження інституту внутрішнього фінансового контролю зробили вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.І. Берлач, С.В. Бардаш, І.Г. Благун, Ф.Ф. Бутинець, О.Ю. Бурдонова, В.В. Бурцев, О.Д. Василик, Л.В. Виговського, Н.С. Витвицький, Л.К. Воронова, В.М. Гарашук, П.К. Германчук, О.Н. Горбунова, О.Ю. Грачова, Н.Г. Гуцаленко, Л.В. Дикань, В.А. Дерій, В.П. Дудко, Є.В. Калюга, В.К. Колпаков, М.М. Коцупатрій, М.П. Кучерявенко, Л.В. Лисяк, В.Ф. Максимова, С.О. Ніщімная, О.П. Орлюк, В.Ф. Піхоцькій, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк, А.В. Хмелько, О.А. Шевчук, Р. Адамс, А. Аренс, І. Беккер, Ш. Бланкарт, Дж. Дюе, Ф. Енн, Т. Жибер, Д. Ірвін, Л. Йохансен, Р. Конінг, Е. Тейлор, Д. Хан, К. Харріс та інші.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз і дослідження ризиків, які стоять перед державою і суспільством у процесі реалізації норм фінансового права, що регулюють відносини державного внутрішнього фінансового контролю (аудиту) та формування рекомендацій.

**Результати дослідження.** В Україні в силу необхідності і з огляду на специфіку побудови економіки одним із ключових компонентів системи фінансового контролю є державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби від імені Уряду України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), і державний внутрішній фінансовий контроль (внутрішній контроль та внутрішній аудит), організація і функціонування якого забезпечується розпорядниками бюджетних коштів.

Суб'єктами, уповноваженими здійснювати державний фінансовий аудит в Україні, є Державна аудиторська служба України та Рахункова палата України. Проведення державного фінансового аудиту цими органами регламентує: Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про Рахункову палату», Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» та інші нормативно-правові акти. Зокрема, ст. 363 Господарського кодексу України визначає, що державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю відповідно до закону. Сьогодні таким органом державного фінансового контролю є Державна аудиторська служба України.

Відповідно до законодавства Рахункова палата України здійснює аудит ефективності і фінансовий аудит, тобто загальні форми аудиту. Державна аудиторська служба України починаючи з 2004 року поетапно проводила державний фінансовий аудит за такими видами: аудит виконання бюджетних програм, аудит діяльності суб'єктів господарювання та аудит місцевих бюджетів. Із 2018 року в практику Державної аудиторської служби України запроваджено аудит державних (регіональних) цільових програм, аудит інвестиційних проектів, аудит Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Найближчим часом до практики Державної аудиторської служби України буде запроваджено IT-аудит.

Державний внутрішній фінансовий аудит як різновид державного контролю покликаний контролювати діяльність осіб, наділених правом управління державними фінансами (керівництво державних підприємств, установ і організацій тощо). Відповідний рівень незалежності від законодавчої і виконавчої гілок влади є необхідною умовою для проведення належного фінансового аудиту та забезпечення довіри до його результатів.

Україна в 2018 році розробила та прийняла Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю [1]. У концепції особливості актуальності набувають питання підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності (далі – суб'єкти господарювання) та управління і використання ними наявних ресурсів у цілому і системи контролю за цим процесом зокрема. Адже ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами (публічні кошти, необоротні та інші активи) та їх використан-



ням є не тільки інструментом гарантії прозорості, підзвітності та якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а й дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення якості життя населення і, зокрема, реформування ефективної системи управління державними фінансами.

Міжнародними стандартами аудиту зумовлено, що існування належної системи внутрішнього контролю дозволяє мінімізувати ризик помилок і порушень [2]. Адже внутрішній фінансовий контроль є інструментом управління, що дає можливість керівництву перевірити, наскільки досягнуті поставлені їм цілі. Система внутрішнього фінансового контролю повинна попереджати зловживання і незадовільне управління, а також сприяти виконанню заходів ефективним способом і забезпечувати своєчасне надання достовірної фінансової звітності. Обов'язковою умовою внутрішнього фінансового контролю є дотримання таких основних принципів:

- 1) ефективність контролю – відповідність витрат (витрати на здійснення внутрішнього фінансового контролю не повинні перевищувати користі, яку він приносить);
- 2) позиція прийняття рішень (державні службовці зобов'язані належним чином ставитися до внутрішнього фінансового контролю та сприяти його ефективності);
- 3) чесність і кваліфікація керівників і службовців внутрішнього фінансового контролю (аудиту);
- 4) відповідність цілей контролю (вони повинні бути повними, зрозумілими і адекватними загальним цілям організації, установи, підприємства і т.д.);
- 5) впровадження результатів контролю.

У зв'язку з реалізацією вищевказаних принципів виникають ризики, які необхідно встановити і визначити напрямки подолання. Розглянемо їх докладніше.

1. Ризик пропорційності ефективності. Серед усіх проблем, пов'язаних зі здійсненням фінансового контролю, центральне місце займає проблема оцінки ефективності використання бюджетних коштів, власності та самої контрольної діяльності. Ефективність фінансового контролю – це складна економічна категорія, яка характеризується певними критеріями і показниками. Зазвичай, коли розглядають питання про ефективність управлінської діяльності, перш за все розглядають адекватність досягнутих у процесі її здійснення результатів наміченим цілям, ступінь наближення результату до мети з одночасним урахуванням витрат (часу, матеріальних і грошових коштів, трудових ресурсів і т.д.).

Критеріями ефективності контролю також є: витрати часу на здійснення контролю; витрачання коштів на здійснення контролю; організаційні витрати, які характеризуються кількістю людей, яких відривають від продуктивної праці для здійснення контролю; кількість і цінність для потреб управління інформації, одержуваної в результаті контролю [3, с. 122]. Однак оцінка ефективності державного фінансового контролю, виходячи з дуалізму фінансового контролю, не повинна обмежуватися тільки ефективністю роботи контролюючих органів. Сьогодні відсутні офіційні дані про бюджетне навантаження, що пов'язано з фінансуванням процесу здійснення внутрішнього фінансового аудиту відповідними підрозділами державних установ, підприємств, організацій і т.д.

Можливо, була б ефективною побудова такої системи управління ризиками та контролем ефективності, коли всі підрозділи, незалежно від їхньої компетенції на певній стадії прийняття управлінських рішень фінансового характеру, проводили оперативний аудит відповідними комісіями (колегіально) з даного питання. У процесі проведення внутрішнього фінансового контролю в даному випадку була б досягнута суб'єктом фінансового контролю реалізація таких цілей:

- 1) усі рішення керівництва приймаються в межах власних повноважень і вимог законодавства, налагоджений контроль за їх виконанням;
- 2) усі фінансово-господарські операції здійснюються за погодженням керівництва;
- 3) усі фінансово-господарські операції достовірно і в повному обсязі фіксуються в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності;



4) доступ до коштів і матеріальних цінностей можливий лише за погодженням керівництва;

5) відстежується відповідність між даними бухгалтерського обліку і фактичною наявністю активів, забезпечується їх належне зберігання;

Основними критеріями оцінки ефективності внутрішнього фінансового контролю слід назвати:

1) наявність контрольного підрозділу в структурі підприємства або відповідної посади у штатному розкладі, внутрішніх нормативних документів, що регулюють здійснення внутрішнього фінансового контролю, закріплення відповідальних за його здійснення осіб і визначення для них кола обов'язків, які повинні передбачати повноту і комплексність контрольних заходів;

2) дієвість внутрішнього фінансового контролю в тому числі в плані недопущення, вчасного виявлення і виправлення відхилень від встановлених правових норм або попередження виникнення таких відхилень, визначення резервів для підвищення ефективності функціонування досліджуваних процесів діяльності;

3) ефективність механізму інформування керівництва підприємства про результати внутрішнього фінансового контролю, надання практичних рекомендацій щодо вдосконалення досліджених процесів діяльності та своєчасність адекватного зворотного реагування;

4) стан практичного впровадження результатів внутрішнього фінансового контролю.

2. Ризик управлінської ефективності. Оцінка ефективності державного фінансового контролю повинна здійснюватися з огляду на такі принципи: 1) комплексного підходу, орієнтованого на кінцевий результат; 2) функціональності (відповідальність контролю за конкретний процес і результат); 3) орієнтованості контролю на майбутнє, а не тільки на минуле; 4) концептуальності контролю (контроль всього процесу управління, а не окремих його частин).

Ефективність державного фінансового контролю необхідно визначати як сукупність декількох складових частин. По-перше, це ефективність і економність використання бюджетних коштів, які означають, що під час складання та виконання бюджетів уповноважені органи повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів із використанням найменшого обсягу коштів або досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів. По-друге, ефективність державного фінансового контролю необхідно визначити як сукупність критеріїв якості, господарської ефективності (сукупного ефекту контрольної діяльності держави) і відповідальності контролюючих органів. Спираючись на аналіз сутності фінансів і державного фінансового контролю, можна зробити висновок, що ефективність державного фінансового контролю має подвійний характер, включаючи ефективність фінансового контролю з точки зору управління (результативність діяльності органів контролю) та ефективність державних витрат.

3. Ризик компетентності та неупередженості. Контрольна діяльність здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу і на всіх рівнях бюджетної системи з метою запобігання або припинення порушень, а також притягнення до відповідальності винних осіб. Для забезпечення неупередженості дій стосовно виконання функцій внутрішнього фінансового аудиту в законодавстві закріплений принцип відповідальності учасників бюджетного процесу, згідно з яким кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за протиправні дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Невідворотність відповідальності, на жаль, знаходиться під загрозою і пов'язана з корупцією правоохоронної і судової систем, а також некомпетентністю як органів фінансового контролю, так і працівників правоохоронних органів, у повноваженнях яких є розслідування фінансових правопорушень і злочинів. За останній час немає жодного обвинувального вироку суду за фінансові злочини. Хоча саме це і було передвиборним гаслом діючої влади.

На наш погляд, основний ризик – брак кадрів і низька мотивація для залучення висококваліфікованих фахівців, які затребувані приватним сектором на більш вигідних умовах. Здається, було б своєчасним рішенням сформулювати державне замовлення на підготовку молодих кадрів для України вищими навчальними закладами Європи та світу для таких



органів фінансового контролю, враховуючи досвід країн світу під час побудови ефективної системи контролю та управління державними фінансами.

Так, у США великий акцент робиться на розвиток людського капіталу [4]. Що цікаво, в зазначених організаціях працюють не тільки юристи та економісти, як прийнято в Україні, а й фахівці з державної політики та адміністрування, соціальних наук, комп'ютерних технологій. Це є поширена практика залучення вузькоспеціалізованих фахівців у разі виникнення необхідності. Також в організаціях є внутрішні навчальні центри (GAO – Center for Audit Excellence; SIGIE – Training Institute). Популярними навчальними темами є володіння навичками вирішення проблем і критичного мислення, що безперечно є важливим в аудиторській діяльності. Такого роду новації були б доречні і в українських реаліях, але за умов обов'язкової реалізації невідворотності відповідальності за вчинення фінансових злочинів посадовими особами органів влади і управління.

4. Ризик доцільності фінансового контролю. Досліджуючи методику оцінки ефективності внутрішнього фінансового контролю, доцільно також акцентувати увагу на необхідності зміни ідеології та мети контролю:

1) метою повинно бути не виявлення після закінчення бюджетного періоду певної кількості фінансових порушень, коли збитки важко або взагалі неможливо відшкодувати, а попередження (превенція) або мінімізація шкідливих наслідків від вчинених порушень;

2) своєчасне виявлення і руйнування штучних схем нераціонального та незаконного використання державних коштів. Активна роль контролю в управлінні економікою проявляється в тому, що він не обмежується тільки констатацією допущених відхилень, акцент слід перенести на попередження нецільового, незаконного та неефективного витрачання державних коштів [5, с. 41].

5. Ризик результативності фінансового контролю. Контролюючий орган повинен не тільки зафіксувати недоліки і порушення, а надати реальну допомогу в їх усуненні, що і є основною метою контролю. Поняття ефективності контролю тісно пов'язане з критерієм результативності, від якого невіддільний критерій дієвості контролю, що надає позитивний вплив на зміст діяльності підконтрольного органу або особи, яка перевіряється. Результативність – це якість, вміння контролюючого суб'єкта, використовуючи надані законодавством повноваження, забезпечити своєчасне і повне виконання підконтрольним об'єктом рекомендацій, вказівок, пропозицій.

На сучасному етапі оцінка діяльності бюджетної установи за підсумками контролю здійснюється в основному за двома напрямками: сумами виявлених фінансових порушень за актами інспектування (ревізій); наявності і кількості порушених кримінальних справ [6, с. 60]. Головним завданням при цьому є забезпечення відповідальності керівника за всі аспекти діяльності очолюваної установи, за досягнення конкретних результатів у питаннях економії і ефективного використання бюджетних коштів, а також виконання планових завдань і т.д.

**Висновки.** Підводячи підсумки, думається, що під місією внутрішнього фінансового контролю слід розуміти:

1) аналіз ризиків для створення переліку ідентифікованих ризиків та об'єктивної їх оцінки [8];

2) дослідження наявності внутрішніх документів з управління ризиками, їх дотримання і своєчасне надання керівництву та працівниками установи інформації з питань управління ризиками;

3) аналіз «апетиту на ризики» в керівництві й оцінка методів контролю, які застосовані як реакція на ризики. Ставлення установи до ризиків – це «ризиковий апетит» (або апетит на ризики), стосується рівня ризиків, які установа готова прийняти, і ризиків, під які будуть розроблятися відповідні заходи;

4) аналіз ефективності впроваджених заходів контролю і оцінка залишкових ризиків;

5) визначення ризиків високого пріоритету з урахуванням остаточної оцінки залишкових ризиків.



**Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері Реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : Розпорядження Кабінету міністрів України від 10.05.2018 року № 310-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>.
2. Міжнародні стандарти аудиту. URL : <https://mof.gov.ua/uk/mizhнародni-standarti-auditu>.
3. Корнєєв М.В. Сутність та роль державного фінансового контролю на місцевому Рівні. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка»*. 2011. Вип. 5. С. 120–125.
4. Інструменти ефективного внутрішнього контролю й системи аудиту бюджетних установ: досвід сполучення Штатів. URL : [https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/\(documents\)/4687C8C42AD1B53CC225810900237391?OpenDocument&year=2017&month=04&](https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/index.nsf/(documents)/4687C8C42AD1B53CC225810900237391?OpenDocument&year=2017&month=04&).
5. Микитюк І. Оцінка ризиків у системі внутрішнього фінансового контролю. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 3. С. 42–50.
6. Бондар О.В., Кантаєва О.В. Проблема відсутності оцінки діяльності бюджетних установ за підсумками внутрішнього фінансового контролю та напрямки вирішення. *Міжнародний збірник наукових праць*. 2010. Випуск 2(20). С. 53–69.
7. Про погодження матеріалів Основних засад Здійснення внутрішнього контролю Розпорядниками бюджетних коштів та Внесення змін до постанови Кабінету міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 : Постанова Кабінету міністрів України від 12.12.2018 р. № 1062. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 1062. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1062-2018-%D0%BF#Text>.
9. Аналіз чинної нормативної бази системи контролю за використанням публічних фінансів в Україні. URL : <http://centreua.org> (дата звернення: 25.09.2018).
10. Бондаренко А.І. Оцінка ефективності механізмів державного фінансового контролю. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1(6). С. 88–93.
11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік. В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик та ін. Київ : ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. 2017. 92 с.
12. Ванькович Д.В., Іваськевич Х.І. Оцінка продуктивності діяльності Державної аудиторської служби України: регіональний аспект. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2018. Вип. 40, ч. 1. С. 43–51.
13. Оцінка якості внутрішнього аудиту в державних органах. Методичний посібник. Київ : Мінфін. 2018. 152 с.
14. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія / О.А. Шевчук. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 378 с.

