

УДК 657.6

Т.І. Ломаченко, д.е.н., доц., проф.
*Українська академія банківської справи
Національного банку України*

ДІЄВА СИСТЕМА ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Проаналізовано сучасний стан системи контролю державних фінансів в європейських країнах, визначені основні проблеми та позитивні аспекти щодо організації державного внутрішнього фінансового контролю. Запропоновано удосконалення процесу реалізації внутрішнього державного аудиту в Україні.

Ключові слова: *контроль державних фінансів, інспектування, внутрішній державний аудит, європейські стандарти, організаційні підходи.*

Постанова проблеми. В сучасних умовах розвитку української економіки значний інтерес викликає досвід європейських країн щодо організації державного внутрішнього фінансового контролю (далі ДВФК) та його складової – внутрішнього аудиту. Ефективний контроль не лише є важливою складовою системи управління економікою, а й гарантом фінансово-економічної стабільності держави. Всі реформи у системі контролю за роки незалежності характеризуються відсутністю системного наукового підходу, єдиної концепції трансформації системи контролю державних фінансів. На сьогодні існують проблеми у побудові сучасної системи контролю, яка б була прозорою, дієвою та ефективною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні, методологічні й організаційні аспекти системи контролю державних фінансів в Україні були і залишаються предметом наукових досліджень провідних вітчизняних науковців і практиків, які висвітлювали проблемні аспекти реформування системи контролю, аналіз поточного стану систем зовнішнього і внутрішнього контролю, сприяли виявленню негативних чинників, які впливають на їх розвиток. Ці питання вивчали А.Мамишева [4], В.Симоненко [5], Ю.Слободяник [6], І.Стефанюк [7] та ін.

Однак окремі аспекти залишаються поза увагою дослідників, зокр
© Т.І. Ломаченко, 2013
нування служб внутрішнього аудиту в органах державного й комунального сектора в Україні та у

різних країнах Європи, підвищення якості і ефективності управління державними фінансами за умовами централізованої організації, координації та нормативно-правового забезпечення їхньої діяльності, а також зарубіжний досвід країн і у запровадження таких видів внутрішнього аудиту: відповідності, ефективності та фінансового аудиту.

Метою написання статті є визначення основних проблем, позитивних аспектів європейських країн та узагальнення підходів щодо організації ДВФК та його перспектив розвитку в Україні.

Викладення основного матеріалу дослідження. Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю [1] та Плану заходів щодо її реалізації, сьогодні в Україні реформується вітчизняна система державного внутрішнього фінансового контролю згідно з європейськими стандартами. Одним із ключових завдань реформ є започаткування в органах державного і комунального секторів України нового виду діяльності – внутрішнього аудиту, а також народження нової професії – державний внутрішній аудитор. Створення підрозділів внутрішнього аудиту відповідно до європейського досвіду – відносно нова ініціатива в Україні. Таку ініціативу регламентовано частиною третьою статті 26 Бюджетного Кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI, якою передбачено, що розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників мають організувати внутрішній аудит та забезпечувати його здійснення у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах [2].

Важливість запровадження в діяльності розпорядників бюджетних коштів внутрішнього аудиту підтверджена Урядом у Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та у Плані заходів з її реалізації, якими передбачено поетапне створення служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів, починаючи з 2012 року. Крім того, це питання перебуває під постійним контролем у Президента України. Приведення до кінця 2014 року внутрішнього аудиту відповідно до стандартів Євросоюзу передбачено Національним планом дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [3].

Проведення таких реорганізаційних змін є обґрунтованим, бо інспекційна діяльність, яку здійснюють контрольно-ревізійні підрозділи, спрямована лише на виявлення правопорушень і

притягнення винних в їх вчиненні осіб до відповідальності, а не на оцінку результатів, досягнутих в управлінні державними ресурсами. Досліджуючи фінансово-господарську діяльність підконтрольного суб'єкта, інспекційні підрозділи не зосереджуються на вивченні причин виникнення порушень, їх попередженні та наслідках. Тому ця діяльність розглядається лише як частина внутрішнього контролю, оскільки здійснюється у формі подальшого контролю – через великий проміжок часу (два-три і більше років після прийняття управлінського рішення) і не здатна активно впливати на усунення минулих загроз чи найкращого використання вже втрачених можливостей для досягнення мети в минулому.

Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю в європейському розумінні є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Хоча системи ДВФК у різних країнах Європи мають певні відмінності, в основі загального принципу їхнього створення лежать єдині (стандартизовані) організаційні підходи та єдина понятійна база.

Свою діяльність інститут внутрішніх аудиторів будує на базі загальних професійних знань внутрішніх аудиторів, програми безперервного професійного розвитку, норм і програм сертифікації.

Служби децентралізованого внутрішнього аудиту в органах державного сектора країн ЄС досліджують діяльність як апарат органу, так і підпорядкованих та підзвітних йому органів, що звітують про результати проведеного аудиту відповідному керівнику. Внутрішні аудитори здійснюють незалежне експертне оцінювання управлінських функцій організації, надають керівникові рекомендації і поради щодо вдосконалення діяльності підзвітних підприємств за результатами аналізу та оцінювання. Зазначені служби діють незалежно від інших підрозділів – внутрішній аудитор підзвітний лише керівнику установи. Внутрішні аудитори здійснюють аудит законності та відповідності, ефективності, економічності, результативності. До того ж, внутрішній аудит оцінює стан внутрішнього контролю, включаючи засоби попереднього контролю. Крім того, забезпечення діяльності внутрішнього аудиту в державному та комунальному (муніципальному) секторах економіки є обов'язковою вимогою для всіх країн-членів ЄС. Таким чином, децентралізований внутрішній аудит в європейських країнах – це внутрішній аудит, що здійснюється уповноваженим самостійним

підрозділом (посадовою особою), підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного сектора.

Розглянемо досвід організації ДВФК та створення служб внутрішнього аудиту в Польщі та Франції.

Необхідність підвищення якості та ефективності управління державними фінансами в Польщі була зумовлена існуванням фінансово-бюджетної кризи в країні. У Законі Республіки Польща від 27 серпня 2009 року «Про державні фінанси» викладені загальні засади щодо функціонування в державній адміністрації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Під терміном «державна адміністрація» розуміється поняття державного та комунального секторів економіки.

До структур, що здійснюють у польській державній адміністрації інспекції, ревізії та аудити належать: на найвищому рівні (зовнішній контроль) – Вища Контрольна Палата, Казначейство та Регіональні Рахункові Палати (муніципальний контроль). Повноваження зазначених органів визначені Законом «Про державні фінанси». Всі ці структури діють незалежно одна від одної. Проте Вища Контрольна палата може проводити контрольні заходи в Казначействі та Регіональних Рахункових Палатах, а Казначейство – в Регіональних Рахункових Палатах. Сфера контролю Регіональної Рахункової Палати поширюється на процеси прийняття місцевих бюджетів усіх рівнів, внесення змін до них, виконання бюджетів, закупівлі, виділення та використання дотацій, адміністрування місцевих податків тощо.

Слід зауважити, що відповідно до польського законодавства, РРП повинні раз на чотири роки перевірити всі органи місцевого самоврядування. На відміну від Державного казначейства України, Казначейство Польщі за своєю суттю є своєрідним (в українському понятті) симбіозом ревізійного та податкового органів і здійснює лише подальший контроль використання державних фінансів та державного майна в усіх суб'єктах державної адміністрації, цільовим використанням коштів, наданих Європейським Союзом, а також повнотою сплати суб'єктами контролю державних податків. Крім того, казначейському контролю підлягають організації будь-якої форми власності, що отримують державні кошти та використовують державне майно, а також підрозділи відомчого контролю.

Казначейські інспектори діють на підставі річних планів, затверджених Генеральним інспектором, а також проводять позапланові контрольні заходи за дорученням Уряду, Міністра

фінансів, правоохоронних органів, за замовленням Вищої Контрольної Палати, а також за розглядом звернень, що надходять до Казначейства.

Інспекції (зовнішній контроль), що спеціалізуються у відповідній сфері (наприклад: освіта, наука, охорона здоров'я, соціальний захист, охорона праці тощо) та здійснюють контрольні заходи за визначеною спеціалізацією у всіх суб'єктах державної адміністрації.

Усередині організацій – підрозділи відомчого контролю та внутрішнього аудиту.

Підрозділи відомчого контролю є самостійними та підпорядковані безпосередньо першому керівнику організації. Слід також зазначити, що діяльність підрозділів відомчого контролю є об'єктом для внутрішнього аудиту та казначейського контролю.

Методологія «інспектування» розробляється та затверджується кожним міністерством самостійно.

Служби внутрішнього аудиту працюють в усіх організаціях та підприємствах державної адміністрації, вони є самостійними та підпорядковані вищому керівництву. Для набуття права працювати внутрішнім аудитором у державній адміністрації працівникові необхідно пройти навчання, скласти іспити в польському відділенні ПА Global та отримати один із сертифікатів: Certified Internal Auditor (CIA); Certified Government Auditing Professional (CGAP); Certified Information Systems Auditor (CISA); Association of Chartered Certified Accountants (ACCA); Certified Fraud Examiner (CFE); Certification in Control Self Assessment (CCSA); Certified Financial Services Auditor (CFSA) або Chartered Financial Analyst (CFA). Зазначене навчання є платним (вартість навчання та складання іспитів – близько 2 тис. доларів США).

Водночас, майбутні внутрішні аудитори, навіть для державного та муніципального секторів, навчаються та отримують сертифікати за власний кошт. Отже, держава не забезпечує власну потребу у внутрішніх аудиторах. Слід наголосити, що із перелічених вище структур лише служби внутрішнього аудиту здійснюють попередній та поточний контроль, а всі інші – подальший.

Загальні основи та правила внутрішнього аудиту, викладені в затверджених Міністерством фінансів стандартах, є звичайним офіційним перекладом стандартів внутрішнього аудиту Інституту Внутрішніх Аудиторів (IA Global). Разом з тим, слід наголосити, що загального документа, який би детально описував процедури внутрішнього аудиту (наприклад, підручника, посібника, настанов) у

Польщі не існує. Подібний документ кожна організація розробляє та затверджує самостійно. Аналогічна ситуація і з внутрішнім контролем. Система внутрішнього контролю в польській державній адміністрації побудована на основі п'ятикомпонентної моделі COSO. Проте затверджених централізовано (Кабінетом Міністрів, Сеймом або Міністерством фінансів) стандартів з внутрішнього контролю вона не має.

Отже, розгалуженість контролюючих органів (Вища Контрольна Палата, Регіональні Рахункові Палати, Казначейство, підрозділи відомчого контролю, внутрішній аудит), відсутність загальнодержавної координації їхньої діяльності, відсутність єдиних нормативно-методологічних засад щодо проведення інспекцій, ревізій, аудитів тощо може бути причиною виникнення ризиків для Уряду щодо ефективного, економного та законного використання державних фінансів та майна в державній адміністрації Польщі. Координацію та оцінку діяльності служб внутрішнього аудиту в державній адміністрації Республіки Польща здійснює Міністерство фінансів. Також відповідно до Закону «Про Державні фінанси», оцінювання діяльності підрозділів внутрішнього аудиту є одним із пріоритетних завдань Міністра фінансів. Оцінювання здійснюють чотири працівники Міністерства Фінансів на підставі письмового доручення Міністра Фінансів.

Оцінювання проводиться за такими напрямками діяльності підрозділів:

- організація та управління (організаційно-правові засади діяльності; хартія внутрішнього аудиту; навчання та підвищення кваліфікації; методика проведення внутрішнього аудиту; програма забезпечення якості);
- планування (аналіз ризиків; підготовка та виконання плану аудиту);
- звітність про діяльність служб внутрішнього аудиту;
- реалізація завдання з надання гарантій керівникові організації в тому, що підрозділ внутрішнього аудиту виконує свої функції ефективно, результативно та в межах законодавства.

Оцінювання здійснюється за критеріями, розробленими з урахуванням Міжнародних Стандартів Професійної Практики Внутрішнього Аудиту, Хартії внутрішнього аудиту та Кодексу етики, які затверджені Міністерством фінансів. За результатами оцінювання готується звіт, що містить інформацію про стан внутрішнього аудиту в

дослідженій організації. Звіт подається Міністру фінансів та розміщується на офіційному сайті Міністерства фінансів.

Наприкінці звітнього періоду складається зведений звіт (квартал, півріччя, рік) з інформацією в розрізі кожної дослідженої організації, який скеровується до Кабінету Міністрів. Моніторинг виконання пропозицій, наданих керівнику дослідженої організації, здійснюється протягом 6–9 місяців після закінчення дослідження.

Таким чином, оцінюючи досвід Польщі в організації державного внутрішнього фінансового контролю, можна відзначити як позитивні, так і негативні аспекти на шляху його становлення. Так, розгалуженість контролюючих органів, відсутність загальнодержавної координації їхньої діяльності, відсутність єдиних нормативно-методологічних засад щодо проведення інспекцій, ревізій, розслідувань, аудитів тощо може бути причиною виникнення ризиків щодо ефективного, економного та законного використання державних фінансів та майна. Тобто, запровадження внутрішнього аудиту надає змогу підвищити якість та ефективність управління державними фінансами лише за умови централізованої організації, координації та нормативно-правового забезпечення їхньої діяльності.

Підпорядкування польського контролюючого органу (Казначейства) Міністерству фінансів створює ризик щодо здійснення ним незалежного та об'єктивного контролю у сфері управління державними ресурсами, оскільки питання якості планування бюджетних показників можуть залишатися поза увагою внаслідок існування конфлікту інтересів об'єктом та суб'єктом контролю (Міністерством фінансів та Казначейством).

Цікавим та корисним є досвід діяльності Регіональних Рахункових Палат з точки зору консолідації інформації про фінансово-бюджетну дисципліну на регіональному рівні в Загальнодержавній Раді Регіональних Рахункових Палат, що дозволяє контролювати стан виконання місцевих бюджетів на вищому державному рівні та приймати відповідні управлінські рішення. Позитивним прикладом для України є поєднання в Польщі різних видів аудитів (аудит відповідності, системний аудит та аудит трансакцій). Це підтверджено схвальною оцінкою Єврокомісії, оскільки таке поєднання є ефективним інструментом при здійсненні Польщею внутрішнього аудиту щодо виконання проектів, які фінансує ЄС.

Водночас, навчання та сертифікація внутрішніх аудиторів у Польщі на сьогодні є неприйнятною для України, зважаючи на те, що

запровадження оплати за навчання та сертифікацію майбутнім внутрішнім аудиторам за його власні кошти ставить під загрозу набір фахівців до служб внутрішнього аудиту.

Сучасна система внутрішнього контролю в державних органах Франції – це трирівнева модель, яка має на меті забезпечити так звану сталість бюджету, тобто впевненість (гарантії) у дотриманні кошторису – збалансованості доходів та видатків.

Внутрішній контроль базується на аналізі ризиків. Заради забезпечення гарантій проходження щорічної сертифікації на другому рівні діє внутрішній аудит – процес, який забезпечує підрозділ (або особа), що оцінює ефективність чинної системи внутрішнього бухгалтерського контролю (ВБК). Ідея внутрішнього аудиту полягає у допомозі керівнику реалізувати власні повноваження та відповідальність, цілі та завдання очолюваного ним органу.

Водночас, поступово підрозділи внутрішнього аудиту в державних органах Франції відходять від підтвердження достовірності та зосереджують свою діяльність на оцінці якості виконання адміністративних функцій та завдань органу. Останній рівень базується на ВБК – системі формалізованих та задокументованих правил і процедур контролю, метою якого є забезпечення достовірності фінансової звітності шляхом дотримання регламентів бухгалтерського обліку. Крім того, паралельно здійснюються внутрішні інспекторські перевірки.

Слід зазначити, що інспекторські перевірки не носять планового характеру, а проводяться лише в особливих випадках і розглядаються як фінансові розслідування. На центральному рівні вони проводяться за дорученням Президента та/або Прем'єр-Міністра, Міністра.

Ще однією спільною рисою є те, що у Франції органом, відповідальним за реалізацію повноважень із запровадження нової моделі державного внутрішнього фінансового контролю, визначено Генеральну інспекцію державних фінансів при Мінфіні, а в Україні – ГоловКРУ.

Однак на відміну від ГоловКРУ України, повноваження Генеральної інспекції фінансів Франції у сфері запровадження державного внутрішнього фінансового контролю є набагато ширшими. Наприклад, якщо Уряд Франції делегував Генфінінспекції повноваження із запровадження реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, то розроблені Генфінінспекцією міжвідомчі нормативно-правові акти у цій сфері затверджуються

Міністром і не потребують погодження із жодним іншим державним органом.

Генеральна інспекція фінансів Франції має право контролювати усіх розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Водночас, на відміну від ГоловКРУ, Генеральна інспекція фінансів не наділена повноваженнями щодо здійснення контролю муніципалітетів (місцевих бюджетів). Корисним став досвід у сфері запровадження внутрішнього аудиту в галузевих міністерствах, інших державних органах Франції.

На сучасному етапі підрозділи внутрішнього аудиту функціонують у всіх міністерствах Франції, проте фактично вони децентралізовані й кожен діє відповідно до власних регламентів. Водночас, «класичний» внутрішній аудит відповідно до стандартів запроваджено лише у Мінфіні та Міноборони.

Слід зазначити, що у низці французьких органів одночасно реалізуються функції внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту й інспектування. До того ж, підрозділи внутрішнього аудиту можуть здійснювати не лише аудит ефективності, а також ще декілька різновидів аудиту (аудит відповідності, фінансовий аудит, IT аудит тощо). Отже, незважаючи на наявні розбіжності, пов'язані із особливостями державного устрою України та Франції, шляхи їхніх реформ у сфері управління державними фінансами, бюджетній і казначейській сферах та діяльності з внутрішнього аудиту мають багато спільних рис.

У Франції, як і в Україні, під внутрішнім контролем фахівців розуміють діяльність, пов'язану з управлінням установи та ризиками, які негативно впливають та реалізацію органом влади покладених на нього завдань та функцій. Установою, відповідальною за реалізацію повноважень із запровадження нової моделі державного внутрішнього фінансового контролю, визначено Генеральну інспекцію державних фінансів при Мінфіні, а в Україні – ГоловКРУ.

На відміну від ГоловКРУ України, Генеральна інспекція фінансів Франції не наділена повноваженнями щодо здійснення контролю муніципалітетів (місцевих бюджетів). У низці французьких органів одночасно реалізуються функції внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та інспектування. Підрозділи внутрішнього аудиту в державних органах Франції поступово відходять від підтвердження достовірності та зосереджують свою діяльність на оцінці якості.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що як для європейських країн, так і для України найважчим на шляху вітчизняних реформ є необхідність переконання управлінців (керівників вищої ланки і не тільки) у необхідності зміни ідеології та сталих підходів до управління державними фінансами, а законодавче підґрунтя (розробка єдиної нормативно-правової бази) внутрішнього аудиту є необхідною основою для запровадження такого виду діяльності.

Безсумнівно корисним для України є французький досвід у запровадженні таких видів внутрішнього аудиту: відповідності, ефективності та фінансового аудиту.

Якщо у міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади України є значна кількість підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління такого центрального органу виконавчої влади, адміністративних і контрольно-наглядових функцій та обсягів і напрямів бюджетного фінансування, доцільно створити департамент з відділів: відділ аудиту ефективності, відділ аудиту відповідності, відділ фінансового аудиту, відділ координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту (для підрозділу внутрішнього аудиту центрального апарату міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади), або управління з відділів: відділ аудиту ефективності, відділ аудиту відповідності та фінансового аудиту, відділ координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту (за умови відсутності підрозділів внутрішнього аудиту на регіональному рівні управління має складатися з відділу аудиту ефективності, відділу аудиту відповідності, відділу фінансового аудиту).

Таким чином, неодмінною умовою для впровадження внутрішнього аудиту, як відокремленої та незалежної діяльності, є налагодження дієвої системи внутрішнього контролю.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158.
2. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року,

- затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347.
3. Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затверджений Указом Президента України від 27.04.2011 № 504/2011, п. 1.4.
 4. *Мамишев А.* Зовнішнє оцінювання системи внутрішнього управління і контролю бюджетної установи / *А.М. Амишев* // Фінансовий контроль. – 2010. – № 7. – С. 43–45.
 5. *Симоненко В.* Бюджетной системе Украины необходимо глубокое стационарное лечение / *В.Симоненко* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www/ac-rada.gov.ua.
 6. *Слободяник Ю.* Развитие внутреннего государственного аудита / *Ю.Слободяник* // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 5 (119). – С. 252–256.
 7. *Стефанюк І.* Нова парадигма розвитку державної контрольно-ревізійної служби / *І.Стефанюк* // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 3–11.

ЛОМАЧЕНКО Тетяна Іванівна – доктор економічних наук, доцент, професор кафедри фінансів та кредиту Севастопольського інституту банківської справи Української академії банківської справи Національного банку України.

Наукові інтереси:

- бухгалтерський облік, аналіз, аудит;
- фінансовий облік, фінансовий контроль;
- активізація інвестиційного процесу;
- інноваційний розвиток промислового виробництва.

Тел.: (моб.) (050)517–33–80.

E-mail: lomachenkoT@mail.ru.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2013