

СТАН ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

23 травня 2013 р. відбулася науково-практична конференція з обговорення ходу реалізації реформи державного фінансового контролю в Україні, пропозицій і розроблення заходів щодо її вдосконалення.

Конференція проходила за участі представників органів виконавчої влади, наукових установ та міжнародних організацій, зокрема Наталі Рубан, заступника керівника Головного контрольного управління Адміністрації Президента України; Юрія Шевченка, заступника Міністра фінансів України — керівника апарату; Петра Андреєва, Голови Державної фінансової інспекції України; Ігоря Лютого, проректора Київського національного університету імені Тараса Шевченка з фінансово-економічних питань; Валерія Гейця, директора ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”; Олени Чечуліної, директора Департаменту гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Державної фінансової інспекції України; Ігоря Чугунова, помічника Міністра фінансів України; Вадима Піщейка, першого заступника Голови Державної служби статистики України; Людмили Ловінської, заступника директора Науково-дослідного фінансового інституту ДННУ “Академія фінансового управління” з наукової роботи; Людмили Мельниченко, керівника підрозділу внутрішнього аудиту Міністерства охорони здоров’я України; Андрія Коломійця, керівника підрозділу внутрішнього аудиту Міністерства закордонних справ України; Юлії Футоранської, заступника директора Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України.

Відкриваючи науково-практичну конференцію, Голова Державної фінансової інспекції України **Петро Андреєв** наголосив: “Реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю є обов’язковою складовою підвищення ефективності роботи державного апарату, забезпечення чіткої, системної роботи органів державної влади в бюджетному процесі, що не завжди виконується в частині побудови внутрішнього контролю та якості проведення внутрішнього аудиту”.

Зазначено, що це вимога головного закону, котрий є основним законодавчим актом при управлінні бюджетним процесом, — Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI та низки інших нормативно-правових актів, як-от: Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, схваленої Президентом України, а також ряду інших підзаконних актів: Концепції розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р, Концепції розвитку системи управління державними фінансами, схваленої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р, постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 28.09.2011 № 1001 (далі — Постанова № 1001).

Зауважено, що вибір Україною євроінтеграційного напрямку розвитку вимагає реформування всіх інструментів національної економіки з урахуванням найкращого досвіду в цій сфері розвинутих країн світу. За 22 роки незалежності нашої держави вжито цілий комплекс заходів, націлених на модернізацію економіки та поліпшення соціальної сфери, які з кожним роком потребують дедалі більшого обсягу бюджетних коштів, а отже й надійної системи державного фінансового контролю.

Ст. 113 Бюджетного кодексу України на Держфінінспекцію України покладена нова функція з дотримання бюджетного законодавства — здійснення контролю стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів. При цьому високоефективна робота міністерства, будь-якої іншої бюджетної установи має бути побудована в умовах прийняття її керівниками та відповідальними посадовими особами своєчасних і обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення максимально ефективного виконання визначених функцій із точки зору як досягнення поставлених цілей, так і використання бюджетних ресурсів. За таких умов великого значення набуває поліпшення виконання функцій та, як результат, досягнення високої якості державних послуг, що надаються суспільству й громадянам України. Цього можна досягти завдяки створенню належної системи державного внутрішнього фінансового контролю, зокрема системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що є одним із головних елементів організаційного менеджменту як у бюджетній сфері загалом, так і в кожній бюджетній установі.

П. Андреев окремо зупинився на сутності кардинальних змін у системі державного внутрішнього фінансового контролю України; на організації та проведенні попереднього контролю безпосередньо з боку керівників установ на кожній стадії бюджетного процесу, націленого на мінімізацію ризиків при досягненні цілей їхньої діяльності та зменшення кількості контрольних заходів із боку зовнішніх контролюючих органів при проведенні ними наступного контролю; на чіткому розподілі повноважень (прав і обов'язків) та відповідальності між структурними підрозділами й фахівцями. На його думку, внутрішній контроль фактично є, до певної міри, відповідальністю кожного в організації й тому повинен бути присутнім у описі повноважень, пов'язаних із виконанням відповідної функції установи. При цьому керівник є головною

відповідальною особою та “власником” системи внутрішнього контролю. Утім, як показує практика діяльності підрозділів внутрішнього аудиту, повноваження керівників, закріплені законами, перекладаються ними в кращому разі на заступників.

Упровадження нової для державного сектору системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту передбачає відповідні дії. Так, система внутрішнього контролю не може розвинути́ся без створення адекватної нормативної бази. Сьогодні можна констатувати наявність загального (рамкового) нормативного фундаменту: Бюджетного кодексу України, Постанови № 1001, Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247, та Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217. Однак без деталізації порядку й способу виконання тієї чи іншої законодавчої норми неможливо повноцінно реалізувати (виконати) всі законодавчі вимоги.

П. Андреевим окреслено основні проблеми, пов’язані з реалізацією норм законодавства у сфері внутрішнього аудиту, а саме:

- формальний підхід керівників до визначення цілей бюджетних програм, завдань із їх реалізації, що є наслідком відсутності розподілу повноважень, визначення відповідальних за виконання функцій, процесів, операцій;

- неправильне розуміння терміна “внутрішній контроль”, ототожнення його з внутрішньою ревізійною роботою. Внутрішні аудити здійснюються переважно у спосіб, аналогічний ревізіям і перевіркам фінансово-господарської діяльності, та зводяться до викладу описової інформації, а неналежна компетентність керівників призводить до незаконних і некоректних дій їхніх підлеглих. Такі найважливіші кроки внутрішніх аудиторів, як здійснення комплексної оцінки діяльності суб’єктів, аналіз і дослідження причин системних порушень та визначення механізмів внутрішнього контролю, спрямованих на недопущення або мінімізацію таких порушень у майбутньому, не ставляться ними за мету та фактично не проводяться;

- низький професійний рівень фахівців із внутрішнього аудиту, відсутність нормативних вимог до підготовки й перепідготовки останніх (враховуючи специфіку їхньої діяльності).

Юрій Шевченко, заступник Міністра фінансів України — керівник апарату, зазначив, що Держфінінспекцією України спільно з Міністерством фінансів України виконано великий обсяг роботи з реалізації визначених урядом заходів для запровадження державного внутрішнього аудиту.

На необхідності цієї роботи наголошено й Комітетом з економічних реформ при Президентові України в Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, одним із пунктів якої є приведення внутрішнього аудиту

у відповідність зі стандартами ЄС, що поліпшить управління державними фінансами.

Підкреслено, що реформування міжбюджетних відносин передбачає встановлення належного контролю витрат коштів на місцевому рівні, незадовільний рівень якого зумовлений відсутністю зовнішнього аудиту та недостатніми комплексністю й системністю внутрішнього аудиту.

Зрозуміло, що для належної реалізації Програми економічних реформ на 2010—2014 роки необхідно вдосконалити системи моніторингу й оцінки використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів та проведення пов'язаних реформ щодо впровадження внутрішнього аудиту з урахуванням міжнародних стандартів (INTOSAI). З цією метою розроблено низку нормативно-правових актів, котрі підтримані як Кабінетом Міністрів України, так і Міністерством фінансів України, а саме: Порядок утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та його проведення, Стандарти внутрішнього аудиту та Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, що надає можливість запровадити єдині інструментарій і правила здійснення внутрішнього аудиту з урахуванням вимог ЄС, а також при реалізації норм ст. 26 Бюджетного кодексу України.

Наталя Рубан, заступник керівника Головного контрольного управління Адміністрації Президента України, зауважила, що невід'ємною складовою системи державного управління є функція державного контролю, оскільки саме завдяки процедурам контролю суб'єкт управління отримує інформацію про результати виконання певних функцій держави (об'єкта управління) та можливість адекватно реагувати на помилки й недоліки в управлінні (зворотній зв'язок).

Схематично управлінську діяльність можна поділити на три основних етапи:

- 1) прийняття рішень (закони, постанови, укази, накази тощо);
- 2) виконання прийнятих рішень (угоди, оплата, акти та ін.);
- 3) оцінка отриманих результатів (звітність тощо).

На кожному з цих етапів має виконуватися контрольна функція, оскільки без неї отримання запланованих результатів буде ускладненим. Фактично здійснення певних процедур контролю на кожному етапі виконання операцій, пов'язаних із “проходженням” рішення, і є системою контролю.

Система державного контролю складається із суб'єкта, об'єкта контролю, процедури (форми, методи, прийоми та ін.).

Отже, державний контроль треба розглядати як самостійну систему або складову інших видів діяльності держави, де суб'єкти контролю (органи влади) через законодавчо закріплені повноваження (процедури) мають право (повинні) контролювати певні об'єкти контролю (суспільні відносини, що регламентовані чинним законодавством та перебувають під контролем держави).

Президент України як найвища посадова особа держави (суб'єкт контролю) має широкі повноваження щодо контролю діяльності посадових осіб, яких він призначає, а також із оцінки якості надання громадянам послуг, гарантованих Конституцією.

Виконання контрольної функції щодо вивчення (перевірки) виконання рішень (завдань) Президента України покладено в Адміністрації Президента України на Головне контрольне управління. Основними документами, за якими оцінюється якість виконання функцій органами влади, є відповідні положення про ці органи, затверджені указами Президента України. Також оцінюються дії або рішення, спрямовані на виконання окремих завдань глави держави.

Н. Рубан підкреслила, що за останніх два роки Головним контрольним управлінням Адміністрації Президента України з участю компетентних контролюючих органів організовано понад 20 перевірок центральних органів виконавчої влади та 6 — облдержадміністрацій. У результаті виявлено системні недоліки та порушення чинного законодавства в діяльності органів виконавчої влади, котрі є перепорою на шляху реформування останньої, передбаченого програмними документами Президента України. Також встановлено, що основні зусилля керівників органів виконавчої влади зосереджені на виконанні поточної роботи або локальних завдань, а не на досягненні стратегічних цілей діяльності, унаслідок чого задекларовані державою цілі залишаються невиконаними.

У ході перевірок встановлено такі недоліки діяльності виконавчої влади. По-перше, система отримання різних дозволів, лімітів, ліцензій, державних актів, їх реєстрація, виконання судових рішень чи інших дозвільних документів є занадто складними й обтяжливими для бізнес-середовища.

Наприклад, тільки для отримання ліміту на утворення й розміщення відходів представники бізнесу повинні подати до територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів України загалом 15 документів, на підготовку яких треба витратити щонайменше 5 тис. грн і близько двох місяців. За рік суб'єкти господарювання додатково сплачують приватним структурам близько 1 млрд грн за підготовку документів, обов'язок видачі яких покладено на згадане міністерство. Або інший факт. Органи державної виконавчої служби за останніх два роки виконали лише 39 % судових рішень, при цьому реалізовано тільки 25 % арештованого майна. Як наслідок, у громадян немає впевненості в обов'язковості виконання судових рішень та виникають сумніви стосовно ефективності державної політики в цій сфері.

По-друге, якісному виконанню функцій, вчасному прийняттю нормативно-правових актів та ефективному витрачання бюджетних коштів органами виконавчої влади сприяє чітка координація їхніх дій, що є незадовільною.

Зокрема, через відсутність належної координації роботи між Міністерством соціальної політики України та Міністерством освіти і науки України залишається невирішеним питання методології визначення щорічної потреби ринку

праці у фахівцях із вищою освітою та кваліфікованих робітниках на основі програм розвитку галузей і регіонів. Як наслідок, не забезпечується потреба економіки у кваліфікованій робочій силі, збалансування її попиту й пропозиції на ринку праці, а 25 % випускників ВНЗ, які навчалися за бюджетні кошти, не отримують перше робоче місце. Крім того, у зв'язку з відсутністю встановленої взаємодії Державної митної служби та Державної інспекції сільського господарства України у 2012 р. без відповідних сертифікатів якості було експортовано близько 400 тис. т зерна, що призвело до недоотримання бюджетом понад 700 тис. грн платежів.

По-третє, відсутність належного обґрунтування рішень або їх прийняття без виконання процедур, що мають цьому передувати, низький рівень виконавчої дисципліни, формальне виконання чи ігнорування доручень Президента, існування особливої думки щодо недоцільності їх виконання, постійні зміни стратегічних завдань через зміну керівного складу призводили до затримки досягнення цілей.

Так, створена система реєстрації земельних ділянок та їхніх власників не відповідає завданням земельної реформи і Програми економічних реформ на 2010—2014 роки та взагалі є безконтрольною, непрозорою й містить значні корупційні ризики (довідково: починаючи з 1991 р. видано 17,2 млн державних актів, а в електронному реєстрі й у Публічній кадастровій книзі — 12,5 млн). Тобто в кадастрі відсутні мільйони земельних ділянок, на які оформлено правовстановлюючі документи, сотні тисяч ділянок накладаються одна на одну, тисячі знаходяться на водних об'єктах та на території інших країн. Або такий приклад. Міністерством аграрної політики та продовольства України у 2012 р. надано державні гарантії на залучення 24 млрд грн (3 млрд дол. США) ПАТ “Державна продовольчо-зернова корпорація України”. Виходячи з того, що попередню оцінку проектів, на виконання котрих спрямовуватимуться кредитні кошти, було проведено в одnodенний термін, є сумніви щодо можливості отримання запланованого прибутку та своєчасності повернення кредитів бізнес-структурою.

По-четверте, в жодному з центральних органів виконавчої влади не створено цілісної системи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів у відповідній сфері.

Зокрема, відсутні достовірні бази даних щодо об'єктів контролю та не визначено принципи відбору суб'єктів господарювання для контролю в Державній екологічній інспекції України, в Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів, Державній архітектурно-будівельній інспекції України, Державній інспекції сільського господарства України.

На погляд доповідачки, основною причиною неефективного державного управління, особливо в досягненні задекларованих Президентом України цілей та використанні фінансових ресурсів держави, є відсутність стандартів внутрішнього контролю управління.

У широкому розумінні внутрішній контроль ми розглядаємо як систему заходів із забезпечення діяльності, створену керівництвом усередині установи, організації чи органу виконавчої влади з дотриманням усіх норм законодавства та для досягнення встановлених цілей. На сьогодні доволі інтенсивно розвивається система внутрішнього аудиту, зокрема щодо контролю збереження й використання активів держави. Є закони та підзаконні акти, які прописують стандарти діяльності підрозділів внутрішнього аудиту (положення про відділи, посадові інструкції, вказівки щодо планування, документування, реалізації матеріалів тощо) з оцінки системи внутрішнього контролю.

Таким чином, суб'єктом контролю, або базовим “ревізором”, для керівника установи, організації чи відомства є підрозділ внутрішнього аудиту, а об'єктом контролю повинні стати не господарські операції, а саме заходи з боку керівника установи, що гарантуватимуть законність і ефективність діяльності. Оскільки перевірити кожен господарську операцію неможливо, керівник повинен забезпечити систему захисту використання ресурсів та надання послуг або інші державні функції, нівелювання незаконних дій через виконання певних процедур із визначення ризиків і попередження порушень. Зокрема, потрібно формалізувати процедури внутрішнього контролю, що мають включати:

- закріплення визначеного переліку (на основі посадових інструкцій) осіб із питань планування, організації, регулювання, обліку, аналізу в процесі діяльності;
- визначення переліку первинних документів або інших носіїв інформації, які свідчать про ризикові операції;
- встановлення порядку руху цих документів та взаємодію підрозділів;
- з'ясування точок контролю конкретних операцій чи періодів, встановлення параметрів об'єктів контролю;
- вибір типів і методів проведення контролю (візи, аналіз, звіт, моніторинг, доповідь, перевірка, інвентаризація та ін.).

Саме такий формалізований документ потрібен сьогодні кожному керівникові — як суб'єкту господарювання, так і посадовим особам центральних органів виконавчої влади. Адже набагато ефективніше не допускати порушень, ніж потім боротися з їхніми наслідками у вигляді збитків або втрат, котрі неможливо повернути.

Ігор Лютий, проректор Київського національного університету імені Тараса Шевченка з фінансово-економічних питань, зазначив, що нам доводиться жити в період як одночасного реформування фінансової й бюджетної системи, так і браку фінансових інститутів, коштів, які виділяються на державні підприємства, відомства. При цьому завданням державного внутрішнього контролю є якомога ефективніше використання державних ресурсів.

Доповідач наголосив, що в нинішніх умовах важливо не тільки планувати та контролювати фінансово-господарську діяльність міністерств, інших

центральної виконавчої влади, а й здійснювати управління результатами такого контролю. Тому постає потреба в упровадженні в діяльність державних органів високоєфективної форми самоконтролю — внутрішнього аудиту.

Сутність реформування державного внутрішнього фінансового контролю полягає в уведенні абсолютно нового виду діяльності — внутрішнього аудиту, котрий не є інструментом покарання, а навпаки, забезпечує функціонально незалежну оцінку всіх видів діяльності відповідного органу та надає керівництву гарантії стосовно того, що система управління в державному секторі функціонує у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства чи помилок. Метою внутрішнього аудиту є надання рекомендацій із удосконалення діяльності органу державного сектору, підвищення ефективності процесів управління, що сприяє кращій результативності прийняття управлінських рішень, досягненню мети діяльності.

Створення в державному секторі підрозділів внутрішнього аудиту та нормативного регулювання їхньої діяльності — актуальне, складне й багатогранне питання, проте лише спільними зусиллями та завдяки аналогічним конференціям можна обрати правильний напрям реформування державного внутрішнього фінансового контролю.

Валерій Геєць, директор ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, зазначив, що нині аудит і контроль розглядаються як інструмент підвищення ефективності управління.

Раціонального використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених Планом дій “Україна — Європейський Союз”, можливо досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного й комунального секторів, підвищення рівня культури державного управління. Важливим інструментом державного управління, що дає змогу виконати зазначені завдання та зменшити кількість проблемних питань, пов’язаних із діяльністю органів державного й комунального секторів, є державний внутрішній фінансовий контроль. Саме він повинен забезпечити належне управління державними фінансами. Базовим принципом такого контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Доповідач підкреслив, що внутрішній аудит має визначати, як здійснюється внутрішній контроль. Таким чином, внутрішній аудит допомагає керівникові досягти поставленої перед організацією мети, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки й підвищення ефективності системи внутрішнього контролю.

Безперечно, будь-яка діяльність, а тим більше зовсім нова, як-от діяльність підрозділів внутрішнього аудиту в державних органах, має на своєму шляху й певні досягнення, і проблеми. На переконання В. Геєця, завдяки

підтримці вишого керівництва міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та за сприяння Держфінінспекції України функція внутрішнього аудиту в органах державного сектору успішно розвиватиметься.

Олена Чечуліна, директор Департаменту гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Державної фінансової інспекції України, зауважила, що з огляду на зростання числа порушень, котрі виявляються зовнішніми контролюючими органами, внутрішній аудит у державних органах не виконує своєї основної дієвої функції — налагодження ефективної системи внутрішнього контролю та запобігання фінансовим правопорушенням.

Підрозділи внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади розпочали свою діяльність лише у 2012 р. Певна річ, що за такий невеликий проміжок часу свого функціонування вони зіткнулися з проблемами, які перешкоджають ефективному становленню й повноті реалізації функції внутрішнього аудиту в державних органах.

По-перше, це відсутність чітких, встановлених на законодавчому рівні нормативів розрахунку чисельності служб внутрішнього аудиту, яка призводить до того, що в окремих державних органах визначена штатна чисельність таких служб не в змозі забезпечити виконання згаданої функції.

Стосовно структури й чисельності служб внутрішнього аудиту слід підкреслити, що не існує єдиного, стандартного підходу до організації відповідного підрозділу. У кожному окремому випадку структура та чисельність служби внутрішнього аудиту визначаються з урахуванням критеріїв Постанови № 1001 та специфіки діяльності. Так, зазначена постанова містить вимоги щодо розрахунку чисельності служби внутрішнього аудиту.

По-друге, поєднання внутрішнього аудиту з іншими функціональними напрямками діяльності міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади задля штучного підвищення статусу підрозділу та завантаження внутрішніх аудиторів не притаманними цій діяльності функціями.

По-третє, нерозуміння ролі та ключових принципів ризикоорієнтованого планування цієї діяльності та пов'язані з цим недоліки при плануванні.

Так, системні підходи до організації діяльності з внутрішнього аудиту передбачають її здійснення на принципах відбору найризиковіших сфер та формування на їх основі стратегічних і піврічних планів аудиту.

Ще одним недоліком як планування, так і проведення діяльності з внутрішнього аудиту є відсутність комплексного підходу при проведенні контрольних заходів, наслідком чого є неодноразові повторні виходи на об'єкт. Окрім того, цілком закономірним наслідком безсистемності в плануванні та організації контрольних заходів без застосування комплексного підходу є безрезультативність такого аудиту.

На думку О. Чечуліної, внутрішній аудит є одним із небагатьох доступних і водночас поки що недооцінених ресурсів, правильне використання якого

може підвищити ефективність діяльності установи й галузі загалом та запобігти порушенням. Результати внутрішнього аудиту стають привабливими для керівників, котрі дістають можливість у законний спосіб досягти мети, визначеної в бюджетних програмах, шляхом чіткого розподілу повноважень і відповідальності між працівниками за виконання певних функцій, процесів і операцій.

Ігор Чугунов, помічник Міністра фінансів України, наголосив, що сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку держави й територій. За останні роки зроблено чимало для підвищення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток. Із метою збільшення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вжити заходів, спрямованих на підвищення збалансованості й прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, а також на вдосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого державного фінансового контролю через механізми внутрішнього контролю й аудиту та їх гармонізацію.

Важливою умовою посилення впливу видаткової частини бюджету на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства є розроблення й запровадження обґрунтованих методів визначення обсягів і структури видатків державного й місцевих бюджетів, дієвого механізму оптимізації бюджетних програм, удосконалення інструментів використання бюджетних коштів. Доцільно ввести в практику роботи головних розпорядників бюджетних коштів стратегічне планування та вимагати складання ними належних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетних періоди, орієнтованих на результат, із метою посилення їхньої відповідальності за досягнення встановлених цілей, упорядкування й підвищення результативності та ефективності державних видатків.

Основою прийняття дієвих управлінських рішень щодо планування державного бюджету при складанні відповідних фінансово-економічних планів діяльності, підготовці бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів є здійснення моніторингу бюджетної результативності, що надає можливість отримати інтегральну оцінку виконання бюджетних програм. Необхідний подальший розвиток методологічних засад державного внутрішнього фінансового контролю, націлених на підвищення якості бюджетного процесу, ефективності функціонування державних фінансів. Вітчизняна система державного внутрішнього фінансового контролю загалом враховує відповідний досвід розвинутих країн із цього питання. Реалізація зазначених заходів у центральних органах державного управління створить належні умови для прийняття дієвих рішень, а отже, підвищення ефективності й результативності функціонування галузі.

Як підкреслив доповідач, у сучасних моделях державного управління основною складовою системи державного внутрішнього фінансового контролю є спільна відповідальність керівників органів державного й комунального секторів перед громадськістю, що забезпечує достатню впевненість керівництва зазначених органів у досягненні належної результативності відповідно до поставлених завдань. Подальший розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю здійснюється шляхом запровадження дієвих механізмів внутрішнього контролю та аудиту в органах державного й комунального секторів, формування інституцій, котрі забезпечуватимуть функціонування цієї системи, гарантування соціального захисту та відповідальності внутрішніх аудиторів, визначення методології здійснення внутрішнього контролю й аудиту з метою уніфікації контрольних процедур, затвердження основних засад етики внутрішнього аудитора, забезпечення підготовки кадрів, створення необхідної інформаційної бази, попередження неефективного використання державних ресурсів. Головною метою розвитку централізованого внутрішнього аудиту є підвищення його дієвості як інструменту оцінки раціональності використання державних ресурсів, ефективності виконання державного й місцевих бюджетів. Гармонізація внутрішнього контролю та аудиту забезпечуватиме ефективне функціонування цієї системи в органах державного й комунального секторів.

Посилення впливу бюджетного планування видатків на виконання завдань суспільного розвитку залежить від забезпечення бюджетного процесу, зокрема прогнозування, планування та використання видатків бюджету, звітування про досягнення визначених бюджетними призначеннями завдань і цілей, контролю стану використання коштів. Упровадження складання бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання, порядків використання бюджетних коштів надає можливість отримувати узагальнену інформацію щодо основної мети, результативних показників діяльності головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік, прогноз очікуваних результатів у поточному році, завдань на плановий рік, обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків бюджету за кодами економічної класифікації та напрямками діяльності, що сприяє вдосконаленню системи управління бюджетними коштами.

На думку І. Чугунова, формування видатків бюджету має велике значення для досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку країни, реалізації державою відповідних суспільних функцій. Основою планування й виконання бюджету, що визначається, зокрема, якістю державних послуг та їхнім впливом на суспільний розвиток, є підвищення результативності бюджетних видатків. Принципи та механізми, на котрих ґрунтується система планування видатків бюджету, виступають як інструмент державного регулювання економіки. Необхідні умови для ефективного функціонування системи

формування видатків бюджету створюються завдяки структурним змінам та залежать від інституційної спроможності економіки. На дієвість бюджетного регулювання істотно впливає функціональна структура видатків бюджету, котра відіграє важливу роль у розподілі ресурсів між різними секторами економіки, формуванні сукупного попиту та досягненні суспільного розвитку. Видатки бюджету повинні формуватися з урахуванням циклічності економічного розвитку, необхідності забезпечення достатнього рівня інституційних перетворень економічного середовища, використання дієвих бюджетних механізмів, інтеграції в бюджетний процес середньострокового бюджетного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів, удосконалення системи моніторингу ефективності бюджетних програм.

Доповідач наголосив, що необхідно забезпечити системність і послідовність у реалізації державної політики у сфері планування видатків бюджету, оптимальну структуру та зміст бюджетних програм, їх відповідність показникам розвитку галузей економіки на коротко- й середньостроковий періоди та напрямам соціально-економічного розвитку країни. Також важливо вдосконалити стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема бюджетних програм, відповідно до їхніх функцій і завдань; підвищити ефективність використання видатків бюджету; забезпечити якісне управління ресурсами держави на засадах економічності, ефективності, результативності й прозорості; поліпшити структуру системи державного внутрішнього фінансового контролю, відповідні процедури регламентації її функціонування; створити дієву систему моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств, які перебувають у державній, комунальній власності, для підвищення їхньої конкурентоспроможності; забезпечити тісний зв'язок державного внутрішнього фінансового контролю з бюджетним процесом.

Вадим Піщейко, перший заступник Голови Державної служби статистики України, поділився з учасниками конференції досвідом із удосконалення системи управління діяльністю.

Доповідач окреслив перспективи розвитку державної статистики до 2017 р. Насамперед планується запровадження процесного підходу до планування й управління статистичною діяльністю; створення стандартної системи метаданих та системи управління якістю статистичних даних і процесів; введення інтегрованої системи оброблення статистичних даних, керованої метаданими; запровадження технології збору статистичної звітності від респондентів із використанням інтернету та електронної пошти; створення й розвиток системи моніторингу звітного навантаження на респондентів і системи зворотного зв'язку з ними; збільшення спостережень, які проводяться на вибірковій основі; створення комплексної системи захисту інформації в органах державної статистики; оптимізація організаційної структури органів державної статистики.

Принципи діяльності органів державної статистики ґрунтуються на філософії загального управління якістю (Philosophy TQM), моделі Європейського фонду управління якістю (The EFQM Excellence Model), Кодексі діяльності європейської статистики (European Statistics Code of Practice), стандартах системи управління якістю серії 9000 (ISO 9000 family).

При цьому серія стандартів системи якості ISO 9000 містить:

- ISO 9000:2005 — визначає принципи та основні поняття управління якістю.
- ISO 9004:2000 — описує керівні положення для створення системи управління якістю.
- ISO 9001:2000 — визначає вимоги до систем управління якістю.
- ISO 19011 — забезпечує керівництво з планування й проведення аудитів якості.

В. Піщейко окремо зупинився на описі як загальної моделі статистичного бізнес-процесу (GSBPM), так і схеми взаємодії процесів системи управління якістю органів державної статистики з урахуванням GSBPM.

Система моніторингу на основі самооцінки діяльності органів державної статистики складається з:

- моніторингу проведення державних статистичних спостережень;
- моніторингу функціонування процесів статистичного виробництва;
- моніторингу результатів діяльності головних управлінь статистики / управлінь статистики (комплексні аудити діяльності та оцінки якості роботи головних управлінь статистики / управлінь статистики);
- моніторингу виконання Плану дій щодо реалізації Стратегії розвитку державної статистики України на період до 2017 р.;
- самооцінки відповідності Принципам діяльності органів державної статистики.

Крім того, доповідач розповів про особливості управління процесами статистичного виробництва.

Людмила Ловінська, заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту ДННУ “Академія фінансового управління” з наукової роботи, зазначила, що модернізація системи управління державними фінансами передбачає реформування фінансового контролю в державі, зокрема створення системи внутрішнього контролю й аудиту як інструментів підвищення ефективності діяльності органів державного сектору.

Досвід державного управління в країнах із розвинутою ринковою економікою свідчить про те, що кардинального поліпшення в управлінні державними фінансами можна досягти лише шляхом створення в органах виконавчої влади сучасної системи фінансового менеджменту. Важливими складовими цієї системи, котрі становлять її концептуальну основу, є внутрішній контроль і внутрішній аудит. Саме вони допомагають уникнути проблем, пов’язаних

із високим рівнем фінансових порушень та корупції в органах державного сектору.

За останніх три роки Україна досить помітно просунулася на шляху запровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю: сформовано цілісну нормативно-правову базу, яка на державному рівні регулює запровадження й функціонування підрозділів внутрішнього аудиту в центральних органах виконавчої влади; розроблено методологію внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, тобто загалом сформовано нормативне й організаційно-методичне забезпечення для функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в бюджетних установах.

Хоча дієвість внутрішнього контролю залежить від кожного працівника, загальна відповідальність за систему внутрішнього контролю покладена на керівника та не може бути ним делегована. Для того щоби бути впевненим у тому, що діяльність проводиться економно, ефективно, результативно й відповідно до законодавства та досягає визначеної установою мети, керівник має бути зацікавлений у цьому та забезпечити розроблення загальних організаційно-правових засад внутрішнього контролю для організації надійної й дієвої його системи.

Існує ще одна проблема на шляху запровадження цієї моделі, яка пов'язана з несприйняттям, а іноді з недостатнім розумінням керівниками персональної відповідальності за діяльність і досягнення мети очолюваних ними органів та їхніх підвідомчих установ. Окрім того, поняття “внутрішній контроль” і “внутрішній аудит” на практиці нерідко ототожнюються.

Незважаючи на те, що новою редакцією ст. 26 Бюджетного кодексу України чіткіше визначено персональну відповідальність керівників усіх рівнів за запровадження та ефективне функціонування базових компонентів європейської моделі — внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, вітчизняні керівники не усвідомили належним чином власної персональної відповідальності за прийняті ними управлінські рішення.

В Україні під терміном “контроль” традиційно розуміється ревізійна діяльність, а внутрішній контроль ототожнюється з контрольно-ревізійною роботою. Контроль сприймається відокремлено від управління, тобто не як частина обов'язків і відповідальності керівника за ефективне управління державними ресурсами під час діяльності очолюваного ним органу. Деякі керівники помилково вважають, що контроль — це справа ревізорів, хоча фактично в системі внутрішнього контролю повинні бути задіяні всі підрозділи, котрі виконують основні функціональні обов'язки, а також бухгалтерські, планові, економічні, фінансові, юридичні та інші підрозділи органу державного сектору.

Заходи з внутрішнього контролю (так звана внутрішня контрольно-ревізійна робота) є лише незначною частиною системи внутрішнього контролю. У свою чергу, внутрішній аудит — це діяльність із надання незалежних і

об'єктивних гарантій та консультацій, спрямованих на вдосконалення діяльності організації. Внутрішній аудит допомагає керівникові в досягненні поставленої перед організацією мети, застосовуючи комплексний і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності системи внутрішнього контролю.

Отже, підрозділ внутрішнього аудиту в жодному разі не можна ототожнювати з відомчим контрольно-ревізійним підрозділом, більше того, поєднання цих функцій у одному структурному підрозділі є неприпустимим. У внутрішнього аудиту інші природа, цілі й завдання, ніж у ревізії. Він допомагає керівнику здійснювати управління, але не може й не повинен підміняти управлінців і керівників, тобто замінити систему внутрішнього контролю.

Загалом більшість державних органів не може чітко сформулювати мету діяльності, котрої вони намагаються досягти. Навіть якщо її визначено, вона обмежується декількома роками; у більшості органів різнорівневі цілі відсутні повністю або частково чи сформульовані нечітко. Між тим у сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами лише дотримання законів не достатньо — необхідно досягати мети в найбільш економний, ефективний і результативний спосіб. Адже цілі є ключовим елементом будь-якої системи, а їх правильна постановка залежить від розподілу повноважень, визначення відповідальних за виконання функцій, процесів, операцій.

Ефективність системи внутрішнього контролю в установі визначається наявністю адекватної нормативної бази. Головною відповідальною особою за формування такої бази на рівні установи (органу) є її керівник.

Л. Ловінська зауважила, що сьогодні на рівні структурних підрозділів органів виконавчої влади бракує доступних і зрозумілих для сприйняття методичних рекомендацій щодо оформлення регламентів, які мають включати компоненти, котрі становлять основу структури внутрішнього контролю, відповідно до міжнародно визнаної моделі COSO. Саме цю модель використано в Методичних рекомендаціях із організації внутрішнього контролю, якими визначено ключові аспекти побудови й функціонування системи внутрішнього контролю в окремій установі (органі). Ці рекомендації є основою для розроблення Інструкції з внутрішнього контролю в окремій установі (органі), котра має стати головним документом із побудови й функціонування її системи внутрішнього контролю.

Прийняті в установі (органі) регламенти, інструкції та інші документи з внутрішнього контролю можуть лише конкретизувати його компоненти (внутрішнє середовище (середовище контролю), управління ризиками, заходи контролю, моніторинг, інформація та комунікація) та не повинні містити іншої інформації для запобігання неоднозначному трактуванню цих компонентів, зокрема внутрішніми аудиторами.

Також є потреба в належному нормативному забезпеченні у сфері внутрішнього аудиту. Цей вид діяльності є абсолютно новим для органів виконавчої

влади, а новостворені підрозділи такого аудиту не в повному обсязі забезпечують виконання завдань, передбачених у Постанові № 1001.

Слід зазначити, що процес запровадження функції внутрішнього аудиту в Україні дещо ускладнений. Передусім це пов'язано з труднощами методологічного й організаційного характеру. На відміну від європейських країн ми робимо лише перші кроки на шляху запровадження вказаної функції, тому в прийнятих нормативно-правових документах питання методології й організації проведення внутрішнього аудиту висвітлені недостатньо.

Зокрема, Стандарти внутрішнього аудиту мають більш загальний (рамковий) характер, що не дає змоги деталізувати порядок і способи виконання внутрішніми аудиторами тієї чи іншої законодавчої норми. Це питання повинне бути вирішене на рівні кожного структурного підрозділу внутрішнього аудиту установи.

Ще однією проблемою є гострий дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері внутрішнього аудиту.

До реалізації таких заходів може бути залучена Академія фінансового управління, якою, на виконання наказу Міністерства фінансів України “Про наукове та науково-організаційне забезпечення виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки” від 12.06.2012 № 703, здійснюються заходи з науково-організаційного супроводження пріоритетних напрямів фінансово-бюджетної політики на 2013 і 2014 рр. відповідно до Положення про порядок формування пріоритетних напрямів науково-дослідних робіт та виконання наукових досліджень у галузі державних фінансів.

На думку доповідачки, успішність реформування державного внутрішнього фінансового контролю в Україні залежатиме від синхронності й узгодженості етапів проведення реформ у сфері середньострокового планування, бухгалтерського обліку в державному секторі та інших складових системи управління державними фінансами. Комплексне реформування останньої сприятиме запровадженню в нашій країні європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю, забезпеченню відповідальності керівників за побудову системи внутрішнього контролю та належне використання функції внутрішнього аудиту в очолюваних ними органах.

Людмила Мельниченко, керівник підрозділу внутрішнього аудиту Міністерства охорони здоров'я України, повідомила, що опрацювала міжнародні стандарти внутрішнього контролю, методичні рекомендації тощо, які були розроблені фахівцями Держфінінспекції України, та доведені до розпорядників бюджетних коштів.

На її думку, запропоноване відображення побудови внутрішнього контролю потребує розгляду з іншої точки зору. Оскільки, по-перше, наведені методичні рекомендації мають загальний характер, а отже, не враховують специфіки

кожної установи. По-друге, те, що рекомендується, не завжди виконується в першу чергу або й узагалі відкладається на тривалий час.

Крім того, для практичної реалізації запропонованих заходів доцільно створити в установах окремі підрозділи для допомоги керівнику. Це стосується, зокрема, опису адміністративних процесів і процедур, управління ризиками, формування робочих груп для постійного проведення такої трудомісткої роботи. На жаль, сьогодні зазначені структурні зміни не можуть бути реалізовані з ряду об'єктивних причин, зокрема через обмежені штати та відсутність видатків на їх утримання.

Доповідачка зробила акцент на змісті підпункту 2 п. 1 розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни” від 19.01.2011 № 148, згідно з яким міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади доручено розглядати питання щодо відповідності займаній посаді керівників підрозділів внутрішнього аудиту в разі встановлення органами Держфінінспекції України на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери управління відповідного міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, фактів порушень, не виявлених під час проведення перевірок підрозділами внутрішнього аудиту. Л. Мельниченко запропонувала розглянути доречність застосування такого права, а з огляду на статус нормативного документа — вимоги, висунутої до керівників у контексті особливостей контрольних заходів, що проводяться органами Держфінінспекції України та аудиторами установ.

Реалізація методів роботи Держфінінспекції України відрізняється від виконання внутрішніми аудиторами своєї роботи, що зумовлено особливостями зовнішнього контролю та внутрішнього аудиту. Наприклад, планова ревізія проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності підконтрольних установ та інспектування, котре здійснюється у формі ревізії, полягає в документальній і фактичній ревізії повного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи та забезпечує виявлення наявних фактів порушення законодавства і встановлення винних осіб.

Працівники внутрішнього аудиту проводять, так би мовити, “зондування системи зсередини”, що дає змогу відслідковувати всі процеси реалізації установою функцій шляхом оцінювання рівня та якості функціонування її системи внутрішнього контролю, ефективності й результативності виконання процесів, програм, надання адміністративних послуг; аналізують проблеми, причини допущення порушень та пропонують запобіжні заходи.

Водночас не можна не враховувати брак фінансових і людських ресурсів, період діяльності підвідомчих установ, що підлягає аудиту, значну кількість установ, які належать до сфери міністерств, за незначної чисельності аудиторів, що в більшості випадків пояснює застосування останніми вибіркового методу дослідження.

Також доповідачка вважає за доцільне переглянути питання щодо дублювання функцій ревізії та аудиту. Зокрема, чи доречно трактувати проведення внутрішнього аудиторського дослідження та ревізійної роботи одного періоду діяльності установи як дублювання, якщо, враховуючи результати ревізії, проведеної Держфінінспекцією України, працівниками підрозділу внутрішнього аудиту буде здійснено перевірку щодо інших питань та в інший спосіб, а також дослідження причин допущення порушень, встановлених зовнішніми контролюючими органами. Запропоновано при плануванні проведення внутрішнього аудиту та подальшому погодженні піврічного плану діяльності з внутрішнього аудиту з Держфінінспекцією України спільно коригувати напрями й види досліджень, не вважаючи загалом дублюванням вибір тієї самої установи.

Продовжуючи тему планування об'єктів аудиту, Л. Мельниченко зупинилася на проблемі необхідності здійснення позапланових перевірок або аудитів на доручення керівника установи впродовж року. При цьому постає реальна загроза недотримання термінів реалізації затвердженого піврічного плану діяльності аудиторів. Зазначений ризик має системний характер, що, зокрема, зумовлено появою нових завдань, котрі керівництво установи повинне розв'язати протягом бюджетного року.

Таким чином, проведення позапланових контрольних заходів негативно впливає на результати й порядок проведення планових аудитів; спричиняє необхідність зменшення обсягу досліджуваних напрямів, що знижує ефективність майбутніх результатів, встановлення стислих термінів проведення роботи та оформлення її результатів, додаткове фізичне навантаження на залучених працівників підрозділу. При цьому треба враховувати поточні завдання, питання, виконання й вирішення котрих покладаються керівництвом на підрозділ внутрішнього аудиту протягом року. У зв'язку з цим доцільно розглянути можливість формування річного плану, де передбачити час на позапланові завдання, оптимальну кількість об'єктів аудиту й реальні терміни з урахуванням наведеного досвіду.

Ще одним актуальним питанням є здійснення при плануванні проведення внутрішнього аудиту працівником відповідного підрозділу оцінки ризиків, що передбачено Стандартами внутрішнього аудиту. При цьому рекомендовано брати до уваги систему управління ризиками, яка застосовується в установі.

Оцінка ризиків передбачає визначення ймовірності настання подій та масштабу їхніх наслідків, що негативно впливатимуть на окремі функції й процеси установи. За своєю сутністю виявлення ризиків спрямоване на недопущення погіршення внутрішнього контролю в установі. Утім, на практиці, як правило, застосовується попередній чи поточний контроль дотримання посадовими особами законодавчих норм. Тобто, на думку Л. Мельниченко,

системи оцінки ризиків як такої фактично не існує. Це, однак, не означає невиконання відповідальними особами контрольних заходів на всіх етапах виконання покладених на них завдань.

Стандартами внутрішнього аудиту передбачено, що в разі відсутності в установі системи управління ризиками працівник відповідного підрозділу діє на власний розсуд після консультацій, проведених із особами, відповідальними за виконання певних функцій і процесів в установі.

Проте формування висновку за власним судженням працівника внутрішнього аудиту, у свою чергу, створює ризик прийняття ним суб'єктивного рішення, котре може виявитися необґрунтованим або не відповідати основним цілям і завданням установи, що не сприятиме ефективності аудиторських заходів.

Наприклад, у внутрішньому нормативному документі Міністерства охорони здоров'я України, який регламентує аудиторську діяльність, передбачено критерії відбору об'єктів для проведення планових внутрішніх аудитів (фінансового й відповідності), розроблено форму обліку ризиків, але відсутність чітких методичних вказівок щодо вчасного розпізнавання ризикових процесів унеможлиблює належне освоєння цього питання, розвиток його ідеї та відповідне вдосконалення.

Разом із тим, враховуючи специфіку кожної установи, можна впевнено стверджувати, що висновки внутрішніх аудиторів щодо визначення об'єктів аудиту на практиці ґрунтуються на обізнаності щодо внутрішніх процесів, їх завантаженості, зокрема при виконанні загальнодержавних завдань, та власному професійному досвіді й навіть професійній інтуїції. Крім того, саме під час проведення контрольних заходів, а не їх планування, й виявляються слабкі місця системи внутрішнього контролю.

Наведене свідчить про необхідність додаткових кроків із подальшого запровадження системи внутрішнього контролю й аудиту, зокрема розроблення чіткого порядку оцінки ризиків. При цьому мається на увазі досягнення універсальності такого порядку, можливості його застосування в системі внутрішнього контролю діяльності різних установ соціальної, економічної сфер.

Андрій Коломієць, керівник підрозділу внутрішнього аудиту Міністерства закордонних справ України, підкреслив, що запровадження системи внутрішнього аудиту є насправді необхідним кроком на шляху вдосконалення системи інспектування та вже дало позитивні результати, наприклад підвищення ефективності діяльності контрольно-ревізійних структурних підрозділів.

Зупинившись на проблемних питаннях, доповідач звернув увагу на врегулювання проведення зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту. Так, п. 18 Порядку про утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту, затвердженого Постановою № 1001, та підпунктом 6 п. 6 глави 6 Стандартів внутрішнього аудиту відповідним структурним

підрозділам Держфінінспекції України та її територіальним органам надано право здійснювати зовнішню оцінку якості внутрішнього аудиту, але поки що не регламентовано порядок проведення цієї оцінки, як це зроблено Порядком про проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.04.2006 № 550.

Ще одним питанням є призначення та звільнення з посад керівників структурних підрозділів внутрішнього аудиту. На думку доповідача, доцільно запозичити положення Порядку проведення внутрішньої контрольної роботи в системі центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 2, що діяв до прийняття Постанови № 1001, зокрема п. 9, за яким призначення на посаду та звільнення з неї здійснюються керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням із Головним контрольним-ревізійним управлінням, і внести відповідні зміни до п. 9 Порядку, затвердженого Постановою № 1001, вказавши, що призначення та звільнення з посади керівника підрозділу внутрішнього аудиту здійснюється керівниками такого органу за погодженням із Держфінінспекцією України.

А. Коломієць зауважив: згідно зі згаданим попереднім Порядком керівник підрозділу входить до складу колегії такого органу (інших постійних дорадчих органів), а в чинному Порядку передбачена така можливість, що, по суті, виключає керівників підрозділів внутрішнього аудиту зі складу колегії.

Юлія Футоранська, заступник директора Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України, наголосила, що в умовах змінного зовнішнього середовища вітчизняна система державного внутрішнього фінансового контролю повинна відповідати вимогам сьогодення та завданням, які ставляться урядом, Президентом України й світовою спільнотою.

Ст. 26 Бюджетного кодексу України, нову редакцію якого прийнято у 2010 р., по-європейські визначає поняття внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, а також встановлює відповідальність керівника за організацію та здійснення внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту у своїх закладах та в підвідомчих бюджетних установах.

Окрім того, ст. 111 цього Кодексу визначає повноваження Міністерства фінансів України щодо забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері контролю дотримання бюджетного законодавства, встановлення основних організаційно-методичних засад та надання оцінки функціонування систем внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту.

Разом із тим важливість і необхідність розвитку державного внутрішнього фінансового контролю засвідчується:

— Програмою економічних реформ Президента України на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”;

— євроінтеграційними вимогами, зокрема проектом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;

— Концепцією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р.

Реформу системи такого контролю в Україні розпочато урядом ще у 2005 р. Стратегічні завдання цієї реформи визначено в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 року (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р зі змінами). Це, зокрема:

- підтримка й розвиток діяльності з внутрішнього аудиту (2013—2017 рр.);
- проведення моніторингу імплементації нормативно-правових актів у сфері державного внутрішнього фінансового контролю (2013—2017 рр.);
- підготовка пропозицій щодо організаційно-структурних змін у Державній фінансовій інспекції України та Міністерстві фінансів України.

Слід зазначити, що за останніх два роки в Україні в основному завершено формування законодавчої й методологічної бази у сфері державного внутрішнього фінансового контролю. Так, із метою реалізації вимог ст. 26 Бюджетного кодексу України у 2011 р. прийнято Постанову № 1001, котра дала змогу утворити підрозділи внутрішнього аудиту в 76 міністерствах, а також 24 обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях.

Окрім того, Міністерством фінансів України, як органом виконавчої влади, відповідальним за впровадження реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, спільно з Державною фінансовою інспекцією України забезпечено створення й затвердження правового підґрунтя для функціонування внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю, а саме: Стандартів внутрішнього аудиту; Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту, відповідно до яких проводять свою діяльність підрозділи внутрішнього аудиту, а також Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, котрі визначають основні аспекти організації та побудови системи внутрішнього контролю.

Внутрішніми аудиторами центральних органів виконавчої влади у 2012 р. проведено 3225 фінансових аудитів (аудитів відповідності), якими охоплено понад 3,1 тис. підприємств, установ і організацій та виявлено фактів недоотримання фінансових і матеріальних ресурсів, витрат, проведених із порушенням законодавства, нецільових витрат та недостач коштів і майна на загальну суму 357,9 млн грн; 18 аудитів ефективності; 20 комплексних аудитів. За результатами аудиторських досліджень прийнято 2749 управлінських рішень.

Незважаючи на прогрес у запровадженні внутрішнього аудиту, результати проведених Держфінінспекцією України досліджень (оцінок якості) першого року діяльності новостворених підрозділів такого аудиту засвідчують

незадовільний стан як організації цієї діяльності, так і якості проведених аудиторських досліджень (внутрішніх аудитів) у окремих центральних органах виконавчої влади.

Причинами такого стану є передусім нерозуміння керівниками своєї відповідальності щодо забезпечення ефективного управління бюджетними коштами на всіх стадіях бюджетного процесу, недостатній фаховий рівень внутрішніх аудиторів та відсутність чітких механізмів належного контролю як діяльності підрозділів внутрішнього аудиту з боку центрального підрозділу гармонізації Держфінінспекції України, так і якості кадрової політики при формуванні підрозділу внутрішнього аудиту.

У зв'язку з цим є потреба в проведенні моніторингу стану виконання прийнятих нормативно-правових актів із питань державного внутрішнього фінансового контролю, а також результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій; наданні постійної консультаційної, роз'яснювальної, методологічної підтримки внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, зокрема шляхом проведення круглих столів, семінарів, конференцій, організації навчання керівників і працівників відповідних підрозділів.

Зазначене допоможе не тільки досягти головної мети розвитку вітчизняної системи державного внутрішнього фінансового контролю, а й забезпечити виконання ключової вимоги з набуття Україною статусу асоційованого члена ЄС.