

А. П. Федорук,  
здобувач кафедри економічної політики,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

A. P. Fedoruk,  
Competitor Department of Economic Policy, National Academy of Public Administration When the President of Ukraine

### FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL

*Упродовж останніх десяти років більшість зарубіжних країн світу, які застосовували модель внутрішнього аудиту, провели або проводять реформи, розвиваючи відповідальність керівника та внутрішній аудит, відокремлюючи і розмежовуючи внутрішній аудит від інспектування та передаючи попередній фінансовий контроль від централізованих організацій до відповідальності керівника.*

*Поштовхом для реформ став приклад кращої практики, яка застосовувалась у приватному секторі. Також зарубіжним досвідом вироблено конкретні вимоги і правила внутрішнього контролю і управління коштами, які повинні були запроваджуватися національними контрольними органами. Крім того, існував багатосторонній та двосторонній обмін досвідом між країнами як інструмент для підтримки реформ.*

*During the last ten years most foreign countries of the world, that applied the model of internal audit, conducted or conduct reforms, developing responsibility of leader and internal audit, separating and розмежовуючи internal audit from an inspection, and passing previous financial control from the centralized organizations to responsibility of leader.*

*The example of the best practice that was used in a private sector became a push for reforms. Concrete requirements are also mine-out foreign experience and rules of internal control and management money that had to be entered by national control organs. In addition, there was a multilateral and bilateral exchange by experience between countries as instrument for support of reforms.*

*Ключові слова: внутрішній аудит, внутрішній контроль, управління ризиками, рада генеральних інспекторів, генеральний інспектор, ревізор, аудитор.*

*Key words: internal audit, internal control, management, advice of general inspectors, general inspector, inspector, risks.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У свою чергу, питання внутрішнього контролю були лише частково врегульовані статтею 26 Бюджетного кодексу України [1] та статтею 8 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" [2]. У законодавчих актах не розкрито суть поняття внутрішнього контролю, також це питання не мало належного наукового та методичного обґрунтування. Як наслідок, дієве функціонування внутрішнього контролю в органах державного і комунального сектора не було забезпечено. Недостатнім було розуміння керівниками таких органів їх персональної відповідальності за діяльність та досягнення мети очолюваних ними органів.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чому з року в рік ми маємо проблеми з використанням бюджетних коштів, та яким чином ми можемо зробити позитивні макроекономічні прогнози загалом по державі.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

#### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Завданням статті є показати практичне застосування новими науковими і прикладними надбаннями зарубіжного досвіду, що, у свою чергу, утворює внутрішній аудит, який набуває пріоритетного місця, ролі і значення в структурі контролю сфери державних фінансів України.

Прикладна цінність дослідження підтверджується також тим, що використання його результатів відкриває можливість подальшого удосконалення нормативно-правового, інформаційного, методичного, кадрового та іншого забезпечення внутрішнього аудиту і функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в цілому.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державний внутрішній фінансовий контроль у Сполучених Штатах Америки. Наприкінці ХХ століття Комітетом спонсорських організацій Комісії Тредвея (COSO) розроблено "Концептуальні основи внутрішнього контролю" [3] з метою допомоги підприємствам і організаціям у проведенні оцінки і удосконалення їх систем внутр-

іншого контролю. Тисячі компаній використовували цю концепцію при складанні політик, правил і процедур для підвищення якості внутрішнього контролю під час досягнення визначених ними цілей.

Структуру внутрішнього контролю можна описати за допомогою п'яти компонентів:

1) середовище контролю. Керівництво, яке несе відповідальність за стан внутрішнього контролю, та працівники повинні створити таке середовище в організації, яке забезпечує позитивне та сприятливе ставлення до внутрішнього контролю;

2) оцінка ризиків. Для здійснення внутрішнього контролю повинна проводитися ідентифікація (визначення) і оцінка ризиків, з якими стикаються організації і які мають як зовнішній, так і внутрішній характер. Керівництво організації визначає тип реагування на певні ризики та заходи з управління ними;

3) контрольні заходи. Для здійснення належного управління слід визначати правила, процедури, технічні прийоми та механізм виконання вказівок і доручень керівництва, а також забезпечити їх практичне застосування;

4) інформація та інформаційний обмін. Інформація повинна реєструватися і надаватися керівництву та іншим користувачам в такій формі і в такий час, щоб вона могла служити основою для належного виконання функцій внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та іншим шляхом створювати адекватну сучасним умовам інформаційно-комунікаційну інфраструктуру;

5) моніторинг. Повинна враховуватися потреба у постійному моніторингу діяльності для оцінки її результатів та вжиття відповідних заходів.

Спочатку цей документ використовувався лише у приватному секторі, але підвищена увага до діяльності державних органів викликала необхідність у застосуванні єдиних підходів, які б забезпечували надійність внутрішнього контролю у сфері державного управління.

Корпоративне управління і удосконалення управління ризиками набули подальшого розвитку у наступному документі COSO "Концептуальні основи управління ризиками організації" [4], відповідно до якого процес управління ризиками організації складається з восьми взаємопов'язаних компонентів. Оскільки вони є складовою частиною процесу управління, їх зміст визначається тим, як керівництво керує організацією.

Компонентами процесу управління ризиками є:

1) внутрішнє середовище, яке являє собою атмосферу в організації і визначає, як ризик сприймається співробітниками організації та як вони реагують на нього. Внутрішнє середовище включає філософію управління ризиками і ризик-апетит, чесність та етичні цінності, а також середовище, у якому вони функціонують;

2) визначення цілей. Цілі мають бути визначені до того, як керівництво почне виявляти події, які потенційно можуть впливати на їх досягнення. Процес управління ризиками надає "розумну" гарантію того, що керівництво організації має правильно організований процес вибору і формування цілей, та ці цілі відповідають місії організації і рівню її ризик-апетиту;

3) визначення подій. Внутрішні і зовнішні події, які впливають на досягнення цілей організації, мають визначатися з урахуванням їх розподілу на ризики і можливості. Можливості мають враховуватися керівництвом у процесі формування стратегії і визначення цілей;

4) оцінка ризиків. Ризики аналізуються з урахуванням ймовірності їх виникнення з метою визначення того, які дії щодо цих подій необхідно здійснити. Ризики оцінюються з точки зору властивого (притаманного, природного) та остаточного ризику;

5) реагування на ризик. Керівництво обирає метод реагування на ризик — уникнення ризику, зменшення, розподілу (передачі) чи прийняття — та розробляє заходи, які дозволяють привести виявлений ризик у відповідність з прийнятним рівнем ризику та ризик-апетитом організації;

6) заходи контролю. Політики і процедури розроблені і встановлені таким чином, щоб забезпечити "розумну" гарантію того, що реагування на ризик, що виникає, здійснюється ефективно і своєчасно;

7) інформація і комунікація. Необхідна інформація визначається, фіксується і передається в такій формі і у такі терміни, які дозволяють співробітникам виконувати їх функціональні обов'язки. Також здійснюється ефективний обмін інформацією в рамках організації як за вертикаллю зверху донизу, так і за горизонталлю;

8) моніторинг. Весь процес управління ризиками організації відслідковується і, за необхідності, коригується. Моніторинг здійснюється в рамках поточної діяльності.

У "Концептуальних основах управління ризиками організації" [4] продовжується розгляд питань внутрішнього контролю, при цьому акцент робиться на більш широкому понятті управління ризиками. Цей документ не замінює "Концептуальні основи внутрішнього контролю" [3], а, скоріше, включає їх як складову частину.

Навіть досконала організація внутрішнього контролю не може забезпечити абсолютну впевненість (надати стовідсоткову гарантію) у досягненні мети органами державного і комунального сектора. Завжди існує ймовірність виникнення та впливу факторів, які не підлягають контролю керівництва органів державного і комунального сектора (наприклад, помилкові судження чи неправомірні дії, вчинені з метою уникнення контролю). Внутрішній контроль забезпечує лише достатню гарантію (впевненість у межах розумного), оптимальне співвідношення витрат зі здійснення внутрішнього контролю з вигодою, що він привносить, запобігає дублюванню або змішуванню функцій і не перешкоджає управлінню.

На практиці державний внутрішній фінансовий контроль у Сполучених Штатах Америки реалізується через діяльність керівників (та підпорядкованих їм менеджерів усіх рівнів) та створені в федеральних органах виконавчої влади США відповідно до Закону "Про Генерального інспектора" [5] офіси генеральних інспекторів. Тобто керівники організують і відповідають за усі компоненти процесу управління ризиками під час управління органом державного сектора, а основна частина моніторингу (та у деяких випадках — частина заходів контролю) здійснюється офісами генеральних інспекторів.

Метою діяльності інституту генеральних інспекторів (далі — ГІ, генінспектори) є забезпечення досконалості, доброчесності та підзвітності в рамках програм, робіт та управлінських процесів у системі відповідних федеральних органів виконавчої влади США.

Основними завданнями офісів генінспекторів є:

— нагляд за реалізацією програм і діяльністю відповідних органів;

— сприяння економічності, ефективності і результативності управління;

— запобігання шахрайству і зловживанням при реалізації програм і здійсненні діяльності, виявлення і розслідування таких фактів;

— забезпечення належного інформування керівників відповідних органів і Конгресу про проблеми і недоліки, пов'язані з управлінням програмами і діяльністю, про необхідність вжиття заходів та про виконання таких заходів.

Офіси генінспекторів здійснюють аудит, інспектування, оцінювання та розслідування в адміністративному, цивільному і кримінальному порядку (в тому числі службові або дисциплінарні розслідування). Для цього створено самостійні структурні підрозділи (в центральному апараті та на рівні штатів), підпорядковані різним заступникам генерального інспектора. Крім того, деякі офіси ГІ також забезпечують фізичну охорону керівника відповідного органу.

У 2008 році в офісах генінспекторів працювало 12,3 тис. фахівців у сфері аудиту, інспекцій, оцінювання та розслідувань, якими зроблено понад 6,8 тис. висновків за результатами проведених аудитів, інспекцій і оцінювань, завершено розслідування майже 32,1 тис. справ та опрацьовано 325,9 тис. скарг, що надійшли на "гарячу лінію" офісів генінспекторів [6].

Завдяки інституту генінспекторів за 2008 рік заощаджено 14,2 млрд дол. США, за результатами розслідувань повернуто до бюджету 4,4 млрд дол. США, винесено понад 6,6 тис. обвинувачувальних вироків, успішно завер-

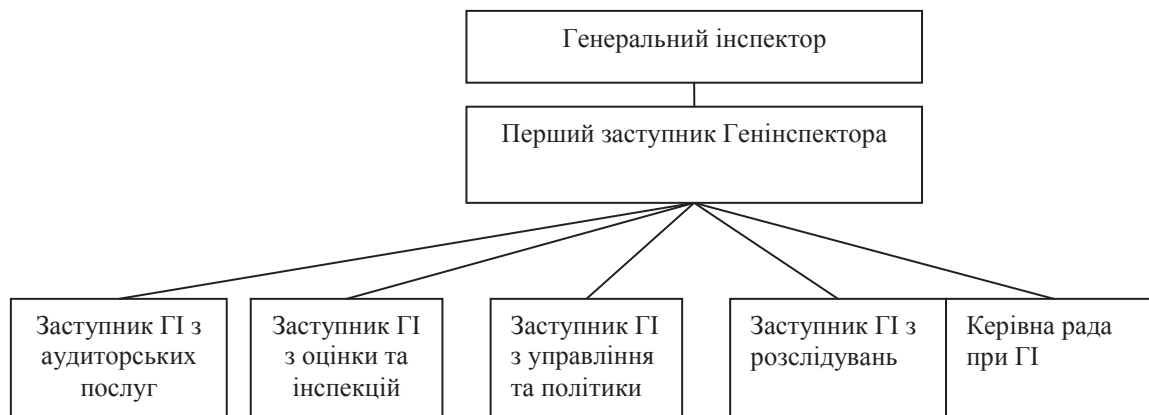


Рис. 1. Структура управління Офісу Генерального інспектора Департаменту охорони здоров'я США

шено понад 6,9 тис. судових справ та прийнято майже 5 тис. рішень про тимчасове відсторонення від посади та позбавлення права обіймати посаду [6].

Зокрема, ефективність діяльності офісу ГІ Департаменту охорони здоров'я характеризується тим, що на кожен долар, витрачений на утримання цього офісу, припадає 17 доларів, що заощаджені, зекономлені та повернені до бюджету за результатами його роботи. З іншого боку, обсяг заощаджених, зекономлених та повернених до бюджету сум завдяки роботі працівників цього офісу не перевищує одного відсотка річного бюджету Департаменту, який становить понад 800 млрд доларів США [6].

При поєднанні в одному офісі різних функцій — інспектування, оцінювання, аудиту і розслідувань — слідчі, інспекційні та аудиторські підрозділи функціонують незалежно один від одного і підпорядковуються різним заступникам генерального інспектора. За жодних умов внутрішній аудит не поєднується ні з інспектуванням, ні з розслідуванням, що цілком відповідає європейській концепції ДВФК. Окремо слід відзначити достатність ресурсів, якими забезпечується діяльність офісів генеральних інспекторів. Наприклад, чисельність Офісу Генерального інспектора Департаменту охорони здоров'я США (аналог вітчизняного Міністерства охорони здоров'я) становить 1500 осіб, з яких близько 400 займаються винятково розслідуванням (слідчі), 700 — винятково аудитом тощо.

За результатами аналізу магістрантом вироблено такі ключові чинники ефективності американської системи ДВФК.

1. Правова основа діяльності інституту генінспекторів забезпечується понад тридцятирічною дією Закону "Про генерального інспектора" [5].

2. Незалежність. Хоча офіси ГІ функціонують у структурі відповідних федеральних органів виконавчої влади, вони мають високий рівень незалежності від таких органів і фактично не є суто "внутрішніми" підрозділами.

Так, 34 генеральні інспектори призначаються на тривалий термін Президентом США за погодженням із Сенатом (і можуть бути усунені з посади в такому ж порядку), а 34 — призначаються керівниками відповідних органів влади.

Генеральний інспектор у США має практично необмежені повноваження у плануванні і проведенні діяльності, незалежному професійному судженні, висновках і пропозиціях. Керівник органу влади не має права перешкоджати або забороняти генеральному інспектору розпочинати, проводити або доводити до завершення аудиту, інспектування, оцінки та розслідування, а також використовувати офіційні повістки для виклику осіб чи отримання необхідних для роботи інформації та документів (крім випадків, пов'язаних з державною таємницею або державною безпекою, щодо яких в США, як і в Україні, встановлено окремий порядок).

Офіси ГІ мають автономний бюджет, самостійно визначають структуру і штати, наймають працівників.

Генеральні інспектори мають безперешкодний доступ до керівника та без погодження з ним можуть без-

посередньо звертатися до Сенату, органів виконавчої влади, у т. ч. правоохоронних, як на федеральному рівні, так і на рівні штатів тощо.

3. Підзвітність лише перед керівництвом найвищого рівня. Генеральний інспектор підзвітний керівнику відповідного органу і діє під його загальним наглядом, але у провадженні діяльності є незалежним як від нього, так і від інших посадовців. На думку магістранта, поєднання принципів підзвітності і незалежності передбачає збалансування підпорядкованості, нагляду і контролю (з одного боку) з незалежним професійним судженням, невтручанням третіх осіб у діяльність підрозділів та повагою до думки фахівця (з другого).

4. Відсутність обмежень у доступі до інформації, ресурсів та персоналу. Законодавство США не встановлює обов'язку перевіряючих попереджувати юридичних осіб, їх структурні підрозділи чи фізичних осіб про намір проведення та дати початку і закінчення контрольних заходів. Навпаки, передбачено обов'язок останніх надавати працівникам офісів ГІ інформацію та документи, забезпечувати доступ до ресурсів.

Терміни проведення працівниками офісів ГІ виїзних контрольних заходів законодавством не регулюються і обмежуються лише для розслідувань, що пояснюється встановленими часовими рамками провадження у кримінальних, цивільних та дисциплінарних справах. Так само відсутні законодавчі вимоги щодо координації контрольних заходів чи уникнення дублювання тощо — одну й ту саму програму і підконтрольні суб'єкти (без обмежень щодо часу і питань проведення попереднього контрольного заходу чи вимог щодо проведення спільного контрольного заходу) можуть досліджувати аудиторі, оцінювальники, інспектори та слідчі, а також інші контролюючі органи. Кількість контрольних заходів на тому самому підконтрольному об'єкті впродовж року не регламентовано. Усвідомлення того, що одне й те саме питання можуть повторно перевірити, розглядається як один з інструментів забезпечення якості роботи працівників офісів генінспекторів та запобігання корупції.

Аудити, інспекції та оцінювання проводяться винятково у плановому порядку за найважливішими актуальними темами, розслідування — за конкретними фактами або відпрацьованими індикаторами.

5. Крім того, право доступу працівників офісів ГІ до інформації, ресурсів та персоналу не обмежується:

— сферою управління відповідного органу виконавчої влади чи організаційно-правовою формою господарювання підконтрольних суб'єктів. Підконтрольними офісам ГІ є також будь-які одержувачі бюджетних коштів (аж до останньої інстанції) та споживачі державних послуг (включаючи як юридичних, так і фізичних осіб), що визначається виходячи з причетності до досліджуваних програм (коштів, ресурсів, послуг, видів діяльності);

— видами діяльності. Досліджуватися можуть будь-які операції та процеси як фінансового, так і нефінансового характеру. В офісах ГІ працюють не лише ревізори, аудиторі, інспектори та слідчі, а й спеціалісти з питань управління, інформаційних технологій, адміністра-

тивних та галузевих питань, інженери, дослідники, науковці тощо;

— колом посадових осіб. Інформація одержується не лише від працівників, безпосередньо причетних до здійснення відповідної діяльності, а й від інших осіб; причому особам, які надали інформацію про факти можливих серйозних порушень або службової недбалості, гарантується захист від ймовірного переслідування (існують "програми захисту сигналізаторів").

Широко використовуються звернення громадян, у тому числі через "гарячі лінії" офісів ГІ. При необхідності у встановленому законом порядку застосовуються зовнішні спостереження, прослуховування, аудіо- та відеозапис, інші способи збору інформації (доказів), у т. ч. через "інформаторів" (які отримують 15—30 % попередженої ними шкоди).

Магістрант в жодному разі не закликає до "суцільного стукачества". Але незахищеність чесної людини, яка через побоювання розправи не може повідомити про факти відомих їй фінансових злочинів, щоб покласти їм край, руйнує моральність нації, грає на руку організаторів усіляких "тіньових схем", та й взагалі підриває довіру суспільства до влади і віру в справедливість.

6. Повноваження ГІ поєднують повноваження контрольних, наглядово-дорадчих та правоохоронних органів і є значно ширшими від повноважень вітчизняних відомих підрозділів ВА та ДФІ.

Так, працівники офісів ГІ мають право: надсилати офіційні повістки для виклику осіб, отримання інформації та документів; приводити осіб до присяги або отримувати від осіб усні чи письмові свідчення під присягою; вимагати від органів влади федерального рівня, на рівні штатів чи місцевому рівні інформацію або допомогу, необхідні для виконання покладених законом завдань.

Заступники Генерального інспектора з розслідувань та спеціальні агенти можуть отримати дозвіл на носіння вогнепальної зброї, здійснення арешту без ордеру, отримання та виконання ордерів на арешт, обшук приміщень та вилучення доказів.

Такі повноваження є однією з причин відсутності у працівників офісів ГІ проблем, пов'язаних з недопуском на об'єкт, ненаданням інформації чи документів, перешкоджанням їх роботі в інший спосіб.

7. Об'єктивність висновків, що забезпечується цілою низкою інструментів. До них належать: незалежність працівників офісів ГІ, високі вимоги до їх кваліфікації (включаючи сертифікацію за різними видами діяльності, як-то, наприклад, бухгалтер чи аудитор), система забезпечення якості і безперервного професійного розвитку, державні стандарти аудиту (так звана "Жовта книга" [41], розроблена Органом урядової підзвітності, аналогом вітчизняної Рахункової палати).

Окремо слід згадати Раду генеральних інспекторів з питань доброчесності та ефективності (далі — Рада) — професійне співтовариство, до складу якого за посадою входять 68 генеральних інспекторів та 6 високопосадовців з Федерального фінансового управління, ФБР, Офісу державної етики, Офісу спеціального радника, Офісу кадрів і Офісу управління та бюджету. Члени Ради виконують обов'язки на безоплатній основі, а з бюджету виділяються кошти винятково на забезпечення діяльності невеличкого секретаріату.

Раду створено відповідно до федерального закону, а до її завдань віднесено:

— вирішення питань доброчесності, недопущення марнотратства та забезпечення ефективної діяльності окремих державних відомств;

— підвищення професіоналізму та ефективності кадрів шляхом запровадження правил, стандартів та методик з метою формування в офісах ГІ штату добре навчених та кваліфікованих працівників.

Рада є додатковим ресурсом до виконавчої, законодавчої та судової гілок федеральної влади і забезпечує федеральний контроль з метою виявлення та усунення фактів шахрайства, марнотратства, перевищення службових повноважень і зловживань. Рада забезпечує щопіврічне звітування перед Конгресом та громадськістю.

8. Безперешкодне отримання допомоги від інших федеральних органів на запит, а також співпраця з Депар-

таментом юстиції США в питаннях боротьби з корупцією, ФБР, органами прокуратури, іншими органами, що мають правоохоронні чи контрольно-інспекційні функції.

9. Суттєвість заходів впливу за вчиненні фінансові правопорушення. Так, за федеральним законом, спрямованим проти махінацій та фальшивих рахунків, заподіяна шкода (збитки) відшкодовуються у потрібному розмірі та сплачується штраф в сумі до 11 тис. доларів США. Крім того, у винних осіб може бути конфісковано майно, придбане за рахунок коштів, одержаних через махінації та фальшиві рахунки, а також винні особи притягаються до кримінальної відповідальності.

Дієвим заходом впливу є "виключення" винної сторони (стосується як юридичних, так і фізичних осіб) з участі у певній програмі назавжди або на тривалій період (наприклад, на 5 років). Перелік "виключених" оприлюднюється на офіційному веб-сайті офісу ГІ.

З окремими постачальниками, що допустили фінансові порушення (які, як правило, не містять ознак кримінального злочину, а їх розмір не кваліфікується як великий чи особливо великий), офіс ГІ, не вдаючись до "виключення", може укладати "угоди про корпоративну доброчесність". Суттєвими умовами такої угоди є зобов'язання постачальників створити і підтримувати надійну систему внутрішнього контролю і забезпечення якості за критеріями, встановленими офісом генінспектора.

10. Щопіврічне звітування перед Конгресом та громадськістю, висвітлення результатів діяльності на офіційних веб-сторінках, а також моніторинг впровадження рекомендацій. Підзвітність і прозорість діяльності офісів генеральних інспекторів є необхідною умовою довіри суспільства, як і впевненість у дієвості і ефективності виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, діяльністю інституту генеральних інспекторів є забезпечення досконалості, доброчесності та підзвітності в рамках програм, робіт та управлінських процесів у системі відповідних федеральних органів виконавчої влади США. Основними завданнями офісів генінспекторів є:

— нагляд за реалізацією програм і діяльністю відповідних органів;

— сприяння економічності, ефективності і результативності управління;

— запобігання шахрайству і зловживанням при реалізації програм і здійсненні діяльності, виявлення і розслідування таких фактів;

— забезпечення належного інформування керівників відповідних органів і Конгресу щодо проблем і недоліків, пов'язаних з управлінням програмами і діяльністю, про необхідність вжиття заходів та про виконання таких заходів.

## Література:

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України від 21.09.2001. — № 37. — Ст. 189.
2. Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" // Відомості Верховної Ради України від 08.10.1999. — № 40. — Ст. 365.
3. Internal Control — Integrated Model. — Режим доступу: <http://www.coso.org/IC-IntegratedFramework-summary.htm>
4. Enterprise Risk Management — Integrated Framework: Executive Summary & Framework & Enterprise Risk Management — Integrated Framework: Application Techniques, 2 vol. — Jersey City: The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, 2004. — 230 p.
5. Inspector General Act of 1978. — Режим доступу: [http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc\\_sup\\_05\\_5\\_10\\_sq2.html](http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode05a/usc_sup_05_5_10_sq2.html)
6. Бариніна М.В. Внутрішній фінансовий контроль по-американськи, або Чим пояснюється ефективність діяльності офісів генеральних інспекторів // Фінансовий контроль. — 2009. — № 5 (52). — С. 57—63.
7. Government Auditing Standards. — United States Government Accountability Office, 2007. — 219 p.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2013 р.