

ТРАЙТЛІ В. Ю.

Заступник начальника Управління

євроінтеграції та методології

Державної аудиторської служби України

м. Київ, Україна

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО АУДИТУ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОГРАМ: СТАН ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Постійно зростаючі обсяги видатків державного та місцевих бюджетів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та безпеки країни актуалізували необхідність пошуку більш дієвих та ефективних інструментів підвищення якості процесу управління та використання бюджетних ресурсів при реалізації бюджетних програм. На сьогодні таким інструментом, що дає змогу здійснити комплексний аналіз та оцінити якість управління ресурсами державного та місцевих бюджетів при реалізації бюджетних програм відповідними органами є державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм (далі – аудит бюджетних програм), що проводиться Державною аудиторською службою України.

Загалом загальні засади здійснення державного фінансового аудиту (далі – аудит) Держаудитслужбою регламентує низка нормативно-правових актів, особливе місце поміж яких займає: Бюджетний кодекс України [1]; Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю» (далі – Закон про основні засади ДФК) [2], а аудиту бюджетних програм - постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017 «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою України, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм» (далі – Порядок № 1017) [3].

Відповідно до законодавства Держаудитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Державний фінансовий контроль забезпечується Держаудитслужбою через проведення аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. Порядок проведення Держаудитслужбою аудиту встановлюється Кабінетом Міністрів України [2].

Водночас доцільно зауважити той факт, що у головних законодавчих актах, що регламентує діяльність органів Держаудитслужби, а саме Законі про основні засади ДФК та Бюджетному кодексі, класифікаційні ознаки аудиту за видами та формами, в тому числі аудиту бюджетних програм, особливості їх організації та здійснення органами Держаудитслужби, не визначено. Крім того, важливо звернути увагу, що в умовах масштабних реформ, які наразі здійснюються в країні та пов'язані з її євроінтеграційними прагненнями, Закон про основні засади ДФК потребує значної модернізації загалом, а не лише в частині унормування механізму та особливостей здійснення аудиту та його видів Держаудитслужбою, зокрема аудиту бюджетних програм, а саме в законодавчому документі поряд з низкою інших змін доцільно:

- уніфікувати термінологію аудиту з міжнародними стандартами, зокрема надати визначення таких термінів як: державний аудитор, аудит ефективності, аудит звітності та фінансовий аудит;
- визначити сутність, спрямування та класифікаційні ознаки аудиту за видами та формами. Зокрема визначити, що видами аудиту є: адміністративний аудит; аудит бюджетних програм; аудит державного боргу; аудит державних (регіональних) цільових програм; аудит державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування; аудит діяльності суб'єктів господарювання; аудит інвестиційних проектів; аудит коштів і грантів міжнародних фінансових організацій, країн та їх об'єднань; аудит місцевих бюджетів; аудит окремих господарських операцій; аудит стану

внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту; ІТ-аудит. Аудит може здійснюватись у формі попереднього, поточного та постфактум;

- визначити, що аудит та його види здійснюються органами Держаудитслужби відповідно до прийнятих стандартів. При цьому, стандарти аудиту поділяються на: 1) загальні стандарти аудиту, які розробляються з урахуванням міжнародних стандартів і містять основні вимоги до діяльності органів Держаудитслужби під час здійснення окремого виду чи форми аудиту. Загальні стандарти аудиту затверджуються Кабінетом Міністрів України; 2) процедурні стандарти аудиту, що містять процедурні вимоги (механізм, критерії оцінювання та методи дослідження) щодо особливостей організації, планування, здійснення аудиту, звітування про результати аудиту та реалізації його результатів. Процедурні стандарти аудиту затверджуються Держаудитслужбою.

Окрім зазначеного, не менш важливим для забезпечення модернізації і розвитку якісного правового поля аудиту бюджетних програм є визначення основних принципів, правових та організаційних засад його здійснення, уніфікація термінології у інших нормативних актах, а саме в Порядку № 1017, при цьому зауважимо, що доцільним є повне оновлення його форми і змісту, а також затвердження процедурних стандартів аудиту бюджетних програм. Адже, Порядок № 1017 на сьогодні є застарілим, не відповідає сучасним реаліям і напрямам розвитку системи державних фінансів, а також цілям і завданням поставлених перед органами Держаудитслужби при здійсненні аудиту бюджетних програм. Тому, доцільним є прийняття загального стандарту аудиту бюджетних програм, або внесення змін до Порядку № 1017 шляхом викладення в новій редакції. Зокрема поряд з внесенням відповідних положень щодо унормування: термінів проведення аудиту бюджетних програм; прав та обов'язків державних аудиторів; залучення спеціалістів (вчені і фахівці, працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організації) до проведення аудиту бюджетних програм; відповідальності підконтрольних

установ у разі наявності факту, що перешкоджає (унеможлиблює) проведенню аудиту (недопущення державних аудиторів, відсутність бухгалтерського обліку, ненадання необхідних для перевірки документів, наявність інших об'єктивних і незалежних від органу Держаудитслужби причин); строків підготовки та підписання звіту, за результатами аудиту бюджетних програм; звітування про стан виконання пропозицій наданих в звіті, доцільним є викладення в нормативно-правовому акті, який регламентує проведення аудиту бюджетних програм, таких положень:

- Аудит бюджетних програм спрямований на оцінку законності, ефективності і результативності управління й використання бюджетних коштів, досягнення економії бюджетних коштів та їх цільового використання учасниками бюджетного процесу, правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової, бюджетної та іншої звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.
- Основними завданнями аудиту бюджетних програм є: 1) оцінка законності, ефективності та результативності управління та використання бюджетних коштів, та досягнення їх економії і цільового використання при виконанні бюджетних програм; 2) оцінка достовірності визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників, та відповідності взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; 3) оцінка правильності ведення бухгалтерського обліку, достовірності фінансової, бюджетної та іншої звітності; 4) оцінка стану внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; 5) розробка пропозицій і рекомендацій щодо: усунення виявлених порушень і недоліків та запобігання їм надалі; усунення причин і умов, які призвели (можуть призвести) до вчинення порушень та виникнення недоліків у діяльності розпорядників бюджетних коштів; - підвищення ефективності і результативності управління, використання

і збереження бюджетних коштів, необоротних та інших активів.

- Гіпотези аудиту – професійне судження державного аудитора щодо причин виникнення та наявності проблем, упущень і недоліків, порушень, ризиків, які негативно впливають (можуть вплинути) на законність та ефективність виконання бюджетної програми учасниками бюджетного процесу;
- Оцінка ефективності – встановлення співвідношення між результатами діяльності розпорядника та/або одержувача бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових тощо);
- Аудиторські докази – матеріали (документи, інформація), отримані під час проведення аудиторських процедур, що підтверджують аудиторські висновки та судження;
- Аудиторські процедури – комплекс дій державного аудитора, спрямованих на отримання достатніх і належних доказів щодо ефективності та законності діяльності розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів при виконанні та звітуванні про виконання бюджетних програм;
- Загальна тривалість аудиту бюджетних програм не має перевищувати 120 робочих днів;
- Процес аудиту бюджетних програм складається з таких етапів: планування аудиту (план, програма аудиту); здійснення аудиту (проведення аудиторських процедур, дослідження гіпотез, збирання аудиторських доказів); звітування про результати аудиту (формування і оформлення аудиторських доказів та звіту); реалізація результатів аудиту (моніторинг виконання пропозицій та рекомендацій, наданих у звіті);
- Пропозиції і рекомендації, що містяться в звіті, є обов'язковими до розгляду та виконання.

Отже, розбудова якісної, уніфікованої, раціонально структурованої, ієрархізованої системи нормативно-правового та методологічного

забезпечення аудиту бюджетних програм має стратегічне значення. Невизначеність в нормативних джерелах сутності аудиту бюджетних програм, процесу його організації і здійснення, функціонального призначення, класифікаційних ознак, елементів, механізму та методичного інструментарію, посилює актуальність проблематики даного питання, та потребує ряду заходів направлених на усунення прогалин та колізій законодавства у цій сфері.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 N 2456-VI із змінами [Електронний ресурс]: Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні [Електронний ресурс]: Закон України від від 16.10.2012 № 5463-VI – Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
3. Порядок проведення Державною аудиторською службою України, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм: постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017 - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-%D0%BF>