



УДК 336.61

Магурчак Т.

АУДИТ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Проаналізовано сутність та розкрито основні підходи вітчизняних і зарубіжних науковців до визначення понять «аудит», «контроль», «державний фінансовий аудит» та «аудит державних фінансів». Виділено ключові ознаки аудиту як форми контролю. На основі дослідження сформульовано визначення термінів «аудит» та «аудит державних фінансів». Розкрито сутність та причини необхідності розмежування понять «державний фінансовий аудит» та «аудит державних фінансів»

Ключові слова: фінансовий контроль, аудит, фінансовий аудит, державний фінансовий аудит, аудит державних фінансів.

Розвиток економіки, соціальної сфери та суспільства на сучасному етапі потребує нового концептуального підходу до розуміння сутності контролю за фінансовими ресурсами держави. Актуалізується потреба глибокого теоретичного осмислення формування єдиної системи контролю, яка б обґрунтувала взаємозв'язок і взаємозумовленість усіх її складових та увібрала досягнення світової економічної думки.

Сьогодні особливо важливим є питання ролі аудиту державних фінансів у системі фінансового контролю в Україні, без вирішення якого неможливо забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток, ефективне використання державної власності, становлення в Україні громадянського суспільства.

Проблеми побудови сучасної системи державного фінансового контролю та аудиту як його форми в Україні висвітлені у працях багатьох вітчизняних науковців і практиків, серед яких Е. Вознесенський, Л. Вороніна, Є. Калюга, Л. Крамаровський, Є. Коломін, М. Кужельний, В. Мельничук, І. Стефанюк, І. Чумакова, В. Шевчук, С. Шохін, А. Юхимчук та ін. У більшості робіт розглянуто проблеми вдосконалення методики проведення контрольних заходів, застосування новітніх прийомів контролю, оцінювання ефективності фінансового контролю й аудиту тощо.

Нині при висвітленні в монографіях і наукових статтях окремих питань, присвячених фінансовому контролю, переважна більшість вітчизняних дослідників приділяє увагу тільки державному фінансовому аудиту, тобто аудиту за державними фінансами саме з боку державних аудиторів, які є внутрішніми для системи державного управління. Питання щодо аудиту державних фінансів з боку недержавних суб'єктів, зовнішніх стосовно системи державного управління залишилося практично невисвітленим.



Метою дослідження є розроблення теоретичних та методологічних положень і практичних рекомендацій щодо визначення сутності понять «аудит» й «аудит державних фінансів».

Управління визначає рівень життя населення в будь-якій країні; як зазначив П. Друкер, «немає бідних країн – є країни, погано керовані» [15]. Роль управління в світі надзвичайно велика. За його допомогою приводяться в рух все людство і величезні маси різноманітних ресурсів. Однією з найважливіших функцій управління є контроль. Будь-який вид управління неможливий без чітко організованої системи контролю, тому що не можна ефективно управляти, не перевіряючи виконання намічених вимог та не виявляючи фактичного стану на управлінських об'єктах.

За визначенням В. Максимової, «контроль і його результати виступають базою, яка слугує основою для прийняття наступних рішень з метою подальшого вдосконалення діяльності організації, підвищення її ефективності, результатів чи прибутковості» [8, 316].

У цьому значенні контроль, будучи самостійною функцією управління, є засобом установаження зворотних зв'язків, завдяки чому керівний орган (суб'єкт управління) може простежити хід виконання прийнятих рішень. Це дає можливість своєчасно реагувати на відхилення в роботі підконтрольного об'єкта від заданої програми та вносити відповідні корективи у його діяльність.

Аудит як форма контролю виник на початку XIX ст., сформований унаслідок ускладнень відносин у діловому світі. У цей час відбулися зміни у фінансовій звітності, зокрема, економіка Великобританії виросла і ринки капіталу були змінені в результаті розширення банків та інвестицій. Це привело до поділу власності та контролю в компаніях і необхідності аудиторських перевірок, розроблених як спосіб захисту інтересів акціонерів. Актом 1900 р. у Великобританії було затверджене загальне юридичне зобов'язання стосовно здійснення щорічних аудитів для зареєстрованих акціонерних компаній [14, 8].

Зарубіжні автори, наприклад, Д. Рой, говорять про те, що спочатку на Заході аудит становив лише перевірку та підтвердження достовірності бухгалтерської звітності й інших документів. Згодом аудит набрав форми системно орієнтованого, практикуючі аудитори-професіонали почали більш уважно вивчати відносини між організаторами та виконавцями бізнесу своїх клієнтів.

Спеціалістів із аудиту в різних країнах називають по-різному: у США – громадськими бухгалтерами; в Англії і англосаксонських країнах – ревізорами або присяжними бухгалтерами; ФРН – контролерами господарства, контролерами книг; в країнах СНД – аудиторами. Незважаючи на різне найменування фахівців з аудиту, всі вони виконують одну функцію – перевіряють діяльність господарюючих суб'єктів та відображення її в обліку й звітності з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність у всіх суттєвих аспектах та відповідність положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) вимогам нормативно-правових документів, у т. ч. для запобігання зловживанням і помилкам у сплаті податків до



державного й місцевого бюджетів, громадських і державних фінансових фондів, та складають об'єктивні (незалежні) висновки з відображенням думки (або судження) аудитора про результати перевірки, які надають зацікавленим особам.

Історично аудит виник як спосіб реалізації контролю з метою забезпечення підзвітності в умовах, коли безпосередній контроль неможливий через те, що суб'єкт контролю перебуває поза межами господарської системи. Переважна більшість українських і західних економістів, зокрема Л. Дікань [7, 21], вважають що аудит – це одна з форм контролю.

Згідно з класичним визначенням, «контроль», який є самостійною функцією управління, служить засобом установлення зворотних зв'язків, завдяки чому керівний орган (суб'єкт управління) може простежити хід виконання прийнятих рішень. У будь-якій системі завжди є кілька рівнів контролю. Контроль здійснюють на етапі складання фінансової звітності, як відзначив ще в XIX ст. італійський учений Ф. Беста (1845–1923), котрий ототожнював ведення бухгалтерського обліку з господарським контролем, позаяк він «має змусити кожного працівника бути чесним, навіть якщо це буде і проти його волі» [10]. Контроль здійснюють на всіх рівнях усередині організаційної структури; контроль здійснюють державні органи, які є зовнішніми стосовно системи, і контроль здійснюють власники, які є керівним органом стосовно ради директорів; саме аудит дає можливість власникам та іншим користувачам інформації здійснювати контроль, особливо він актуальний у ситуації, коли вони не мають змоги здійснювати всі інші види контролю.

Як видно з наведеного, хоч «аудит» і «контроль» дуже схожі за сутністю, поняття «контроль» значно ширше, оскільки аудит виник за необхідності контролю, тоді як інші його форми неможливо здійснювати. Отже аудиту притаманні певні ознаки, які не характерні для інших форм контролю:

- ✓ аудит здійснюють тільки люди, на відміну від інших форм контролю, які можуть бути здійснені й автоматично.
- ✓ аудит може здійснювати тільки незалежна стосовно безпосереднього об'єкта аудита особа;
- ✓ аудит – це систематичний, плановий процес; не всі форми контролю відповідають цій вимозі.

Деякі українськими автори, зокрема Н. Бондаренко [2, 101], пропонують виділяти аудит як окрему функцію управління. На нашу думку, такі погляди сформувалися внаслідок неточних перекладів трактувань поняття «аудит» із західної літератури. Оскільки в англомовній літературі нема чіткого та обґрунтованого теоретичного розмежування між термінами «контроль» й «аудит», то можна говорити про певні традиції вживання окремих термінів, що склались історично. Аудит набув більшого розвитку в країнах із західною економікою, оскільки там переважала приватна власність і були розмежовані поняття «власність» та «операційний менеджмент», що стало рушійною силою для поділу контролю на прямий та непрямий (незалежний) контроль, який і отримав назву



«аудит». Там аудит поширений в усіх сферах, і відомо багато видів аудиту, залежно від предмета дослідження, наприклад екологічний, технічний і т. д. В останні роки у практиці особливого розвитку набула порівняно нова форма аудиту – внутрішній аудит; його проводить не зовнішній аудитор, а здійснюють працівники компанії. Враховуючи це, багато українських учених доходять висновку що внутрішній аудит може замінити внутрішній контроль. Зокрема, Р. Алборов вважає, що «внутрішній аудит – це фактично внутрішньогосподарський контроль» [1, 13], а О. Редько у висновках до своєї монографії з проблем аудиту зазначив: «Контроль повинен прийняти нові, до цього часу невідомі форми, тому всі суб'єкти контролю називатимуться аудиторами, а сам контроль – аудитом» [11, 480], фактично пропонуючи перейти від термінології «контролю» до «аудиту», вважаючи її більш доречною в сучасних умовах. Ми погоджуємося з ученим у частині, що контроль має набути нових, досі невідомих форм, проте хочемо зазначити, що всі види аудиту є новими формами контролю. Однак, якщо розглянути наведене в Міжнародних стандартах професійної практики внутрішніх аудиторів визначення аудиту, яке дає розуміння його основної мети, характеру і масштабів роботи: «Внутрішній аудит є незалежною діяльністю з надання об'єктивних гарантій і консультаційної діяльності, призначений для додавання вартості і поліпшення діяльності організації. Він допомагає організації досягти поставлених цілей, використовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки і підвищення ефективності процесів управління ризиками, контролю та корпоративного управління», то можна зробити однозначний висновок, що внутрішній аудит сповна відповідає ознакам аудиту як формі фінансового контролю. А завдання внутрішнього аудиту – в доповненні та поліпшенні системи внутрішнього контролю, і в жодному випадку аудит не може замінити її.

Історично найбільшого поширення і розвитку набув *фінансовий аудит* як форма незалежного фінансового контролю. Тому багато вчених і практиків пояснюють сутність аудиту саме через призму фінансового аудиту. В умовах ринку підприємства, кредитні установи й інші господарюючі суб'єкти вступають у договірні відносини щодо використання майна, коштів, комерційних операцій та інвестицій. Для прийняття рішень щодо цих відносин необхідно мати можливість одержувати і використовувати достовірну фінансову інформацію про партнерів всіма учасниками угод. Виникнення аудиту в сучасному його розумінні якраз і було зумовлено необхідністю отримання перевіреної фінансової інформації, а це можливо здійснити, тільки впевнившись, що всі господарські операції коректно відображені в бухгалтерській/фінансовій звітності.

Фінансовий аудит є важливим процесом у забезпеченні довіри для будь-якої компанії. Починаючи з перевірок фінансів компанії, практики аудиту набули належної підготовки, щоб могли належним чином відстежувати стан успіху компанії. Аудит додає споживачам, інвесторам і широкій громадськості довіри до компанії. Крім того, він надає в розпорядження ЗМІ належні інструменти, служачи своєрідним охоронцем від шахрайської і недобросовісної діяльності. Хоча детальний аудит провести практично неможливо, «доктор Аудит» –



кращий спосіб для всіх, щоб бути впевненим, що фінансові звіти компанії не містять жодних спотворень [16].

Згідно з загальноприйнятими стандартами INTOSAI, фінансовий аудит – це дослідження фінансової звітності, систем внутрішнього контролю й аудиту та окремих трансакцій у підконтрольних організаціях. На нашу думку, це визначення, як і дефініції, наведені в сучасній економічній літературі, не сповна розкривають суть аудиту фінансів. Вважаємо, що доцільно при визначенні аудиту, й аудиту фінансів зокрема, використовувати системний підхід за найбільш суттєвими його ознаками. Проаналізувавши визначення аудиту, які наводять українські і закордонні вчені, можна виділити ключові ознаки, притаманні аудиту:

- 1) аудит – це систематичний процес;
- 2) аудитор має бути незалежним від контрольної системи і залишатися поза процесом оперативного управління;
- 3) аудит здійснюють компетентні особи (аудитори);
- 4) у процесі аудиту перевіряють господарські операції та їх відображення в бухгалтерській/фінансовій звітності суб'єкта господарювання;
- 5) в процесі аудиту досліджують систему внутрішніх контролів та їх ефективності;
- 6) при аудиті здійснюють кількісне та якісне оцінювання звітності суб'єкта господарювання;
- 7) в результаті аудиту формують висновок (звіт незалежного аудитора), в якому аудитор висловлює думку щодо достовірності, повноти, відповідності встановленим стандартам і законності відображення господарських операцій у звітності.

Отже, аналіз визначень і тлумачень аудиту й фінансового аудиту українськими та зарубіжними авторами дав змогу сформулювати таке визначення фінансового аудиту. Фінансовий аудит – це систематичний процес здійснення компетентним працівником незалежної перевірки об'єктивних даних щодо господарських операцій та їх відображення в бухгалтерській/фінансовій звітності суб'єкта господарювання і проведення кількісного та якісного оцінювання рівня їх відповідності певним критеріям, стандартам та нормам і надання висновків усім зацікавленим користувачам.

І хоча фінансовий аудит набув значного поширення саме в приватному секторі, перші згадки про аудиторів державних фінансів датовані ще 700 р. до н. е., зокрема, стародавні китайські записи свідчать, що у 700 р. до н. е. існувала посада Генерального Аудитора, основним обов'язком якого була гарантія чесності урядових службовців, котрі мають право користування державними грошима і майном [12, 9].

Нині нема жодної країни світу без державного регулювання, адже, як зазначив один з основоположників теорії суспільного вибору Дж. Б'юкенен, держава має забезпечувати індивідів суспільними благами, якими приватний сектор не може задовольнити суспільство («держава, що виробляє»), і захищати права громадян, закріплені у конституційному договорі («держава, що захи-



щає») [5, 47]. Саме держава виконує функції загального регулятора там, де економічні закони не діють. А необхідність державного регулювання зумовила необхідність виникнення такої категорії, як «державні фінанси». Державні фінанси є найважливішим елементом фінансової системи держави, через них держава впливає на економічний і соціальний розвиток країни загалом та окремих її регіонів і соціальних груп населення. А там, де є фінанси, завжди необхідний контроль за їх формуванням та використанням. На нашу думку, громадян країни можна порівняти з міноритарними акціонерами в приватному секторі. Вони є джерелом влади, проте не мають змоги здійснювати щоденний контроль. Природно що, як і акціонерів, котрі вклали свої гроші, громадян цікавить фінансове становище країни. В приватному секторі було сформовано орган, відомий як Рада директорів, що репрезентує акціонерам фінансові результати в кінці кожного фінансового року (або частіше, відповідно до внутрішніх правил, котрі діють в компанії); в державі ці функції виконує парламент (рис. 1).



Рис. 1. Реалізація влади громадянами



Проте так само, як і в акціонерів у приватному секторі, в громадян є проблема довіри щодо чесного і прозорого управління фінансовими ресурсами держави. Отже, виникла потреба в незалежній особі/особах, яка б перевіряла запис господарських операцій і давала громадянам упевненість у державній звітності. Б. Вільямс, екс-генеральний аудитор штату Вікторія (Австралія), в статті «Розуміння сутності аудиту державного управління» [17, 2] звернув увагу на важливу відмінність між аудитом у приватному і державному секторах. Якщо аудитор у приватному секторі, згідно з професійними стандартами, може ігнорувати певні операції в звітності, за умови, що вони не мають суттєвого впливу на відображення фінансового стану компанії, то аудитор державних фінансів у такій ситуації в інтересах громадськості повинен звертати увагу в звіті на всі операції, здійснені без належних на це повноважень, незалежно від суми цих операцій.

Аудит як самостійна форма фінансового контролю виник у зв'язку з необхідністю впевненості користувачів фінансової інформації в її надійності. Громадськість очікує, що ті, хто розпоряджається державними коштами, повинні бути повністю відповідальними за ці кошти. Основна відповідальність за добросовісне та мудре використання державних коштів покладена на міністрів, державні органи та посадових осіб. Аудит державних фінансів є важливою ланкою для підвищення рівня прийняття цієї відповідальності. Він посилює відповідальність як знизу догори до обраних або призначених осіб, котрі надають ресурси, так і назовні до споживачів, платників податків та громадськості в цілому. Аудит державних фінансів в Україні особливо важливий у зв'язку з тим, що, за даними різних інформаційних джерел, у нашій країні розкрадають від 10% до 50% фінансових ресурсів (залежно від галузі економіки, рівня управління, посади чиновника).

Державний фінансовий аудит й аудит державних фінансів – порівняно нові процеси для нашої країни, тому ще немає напрацьованої термінології цих термінів. На думку окремих авторів, запровадження державного фінансового аудиту є лише даниною моді, надуманою справою, адже за багатьма ознаками державний фінансовий аудит і ревізія майже однакові [4]. Є. Мних у монографії «Державний фінансовий аудит: методологія та організація» навів таке визначення: *державний фінансовий аудит* – це перевірка й аналіз стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [9, 41]. Проте це визначення більш широкого поняття – «державного фінансового контролю», адже воно не дає змоги зрозуміти сутність саме державного фінансового аудиту як форми контролю, оскільки випускає з поля зору низку притаманних аудиту ключових ознак, серед яких «незалежність», «оцінка», «надання висновків». При цьому вчений наголосив, що державний фінансовий аудит є формою державного фінансового контролю. З термінологією поняття *аудит державних фінансів* ситуація ще складніша. В Україні видано два підручники «Аудит державних фінансів» – О. Шерстюк (2010) [13] та О. Дени-



сюк (2012) [6]. Проте у них не розмежовано поняття «аудит державних фінансів» та «державний фінансовий аудит». Аудит державних фінансів визначено як механізм надання аудитором користувачеві впевненості в тому, що інформація, на підставі якої приймають рішення, пов'язані з управлінням державними фінансами, є надійною, а самі рішення можуть бути визнані адекватними [13, 36]. Незважаючи на те, що дано широке визначення аудиту державних фінансів, сутність аудиту в підручнику розкрито через призму державного контролю та державного фінансового аудиту, не звернуто уваги на практику реалізації аудиту державних фінансів третіми стосовно державної системи аудиторами.

Отже, в процесі дослідження було доведено, що дуже важливо розмежовувати два поняття – «аудит державних фінансів» та «державний фінансовий аудит»; хоча вони мають дуже багато спільного, між ними є фундаментальна відмінність стосовно суб'єктів, які здійснюють аудит. Державний фінансовий аудит здійснюють тільки державні органи, тоді як аудит державних фінансів охоплює і види аудитів, які здійснюють незалежні аудитори та організації.

У результаті дослідження сформульовано таке визначення аудиту державних фінансів: *аудит державних фінансів* – це систематичний процес незалежної перевірки (отримання та оцінювання) об'єктивних даних про державні фінанси, що встановлює рівень їх відповідності певним плановим критеріям, стандартам та нормам і надання висновків на основі результатів перевірки всім зацікавленим користувачам, окрім випадків, коли предметом перевірки є інформація, що не підлягає опублікуванню згідно з законодавством країни.

Magurchak T. Audit of state finances. This paper examines the nature and reveals the main approaches of domestic and foreign scholars to the definition of «audit», «control», «public financial audit» and «audit of public finances». Highlight key features of the audit as a form of control. Based on research formulated the definition of the terms «state financial audit» and «audit of public finances.» Highlighted the essence and reason necessary distinctions between definitions of «state financial audit» and «audit of public finances».

Key words: financial control, audit, financial audit, state financial audit, audit of public finances».

Магурчак Т. П. Аудит государственных финансов. Проанализирована сущность и раскрыты основные подходы отечественных и зарубежных ученых к определению понятий «аудит», «контроль», «государственный финансовый аудит» и «аудит государственных финансов». Выделены ключевые признаки аудита как формы контроля. На основе исследования сформулировано определение терминов «аудит» и «аудит государственных финансов». Раскрыты сущность и причины необходимости разграничений понятий «государственный финансовый аудит» и «аудит государственных финансов»

Ключевые слова: финансовый контроль, аудит, финансовый аудит, государственный финансовый аудит, аудит государственных финансов.



Література

1. Алборов Р. А. Аудит в организациях промышленности, торговли, АПК / Р. А. Алборов. – М. : Дело и сервис, 1998. – 464 с.
2. Бондаренко Н. М. Теоретичні засади організації внутрішнього аудиту на підприємстві / Н. М. Бондаренко // Вісник Дніпропетровського університету. – 2012. – С. 101–107.
3. Бондаренко Н. О. Аудит суб'єктів підприємницької діяльності : навч. посіб. / Н. О. Бондаренко, В. Д. Понікаров, С. М. Попова. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 300 с.
4. Бутинець Ф. Ф. Контроль і ревізія : підруч. / за ред. проф. Ф. Ф. Бутинця. – [3-є вид., доп. і перероб.]. – Житомир : Рута, 2002. – 544 с.
5. Бьюкенен Дж. Политическая экономия государства благосостояния / Джеймс Бьюкенен // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 5. – С. 46–52.
6. Денисюк О. М. Аудит державних фінансів : навч. посіб. / О. М. Денисюк, О. О. Разборська. – Вінниця : ВТЕІ КНТЕУ, 2012. – 488 с.
7. Дікань Л. В. Фінансово-господарський контроль : навч. посіб. / Л. В. Дікань. – К. : Знання, 2010. – 395 с.
8. Максимова В. Ф. Класифікація внутрішнього економічного корпоративного контролю / В. Ф. Максимова // Вісник Львівської комерційної академії. – 2004. – Вип. 16. – С. 316–322.
9. Мних Є. В. Державний фінансовий аудит: методологія та організація : моногр. / Є. В. Мних. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 319 с.
10. Ножкина Т. В. Международный аудит / Т. В. Ножкина. – Петропавловск-Камчатский : КамчатГТУ, 2007. – 127 с.
11. Редько О. Ю. Аудит в Україні. Морфологія : моногр. / О. Ю. Редько. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2008. – 493 с.
12. Рядська В. В. Аудит : навч. посіб. / В. В. Рядська. – К. : ЦУЛ, 2008. – 416 с.
13. Шерстюк О. Л. Аудит державних фінансів : навч. посіб. / О. Л. Шерстюк. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 340 с.
14. Agency theory and the role of audit / Institute of Chartered Accountants. – England & Wales, December 2005. – 15 p.
15. Drucker Peter F. A New Discipline / Peter F. Drucker // Success! January-February 1987. – P. 18.
16. Paul Seach Learn the Basics: Auditing 101 [Electronic resource] // New York State Society of Certified Public Accountants (NYSSCPA). – Mode access : http://www.nysscpa.org/sound_advice/basics.htm.
17. Waldron B. The Government Auditing / B. Waldron // The Governance Brief, A Quarterly Publication, Governance and Regional Divisions. – 2003. – Issue 5. – P. 1–4.