

## **Тема 4. Міжнародний досвід здійснення фінансового контролю**

1. Державний фінансовий контроль у розвинених країнах
2. Особливості незалежного аудиту в зарубіжних країнах
3. Міжнародний досвід здійснення податкового контролю

### **1. Державний фінансовий контроль у розвинених країнах**

У ряді розвинених країн світу державному фінансовому контролю належить провідне місце серед систем фінансового контролю, що зумовлюється місцем держави в процесах ринкової трансформації. В кожній окремо взятій державі, державний фінансовий контроль здійснюється з певними особливостями, що стосується і підходів до його організації.

Так, класичним прикладом щодо організації державного фінансового контролю в президентській республіці є **Сполучені Штати Америки**. Незважаючи на те, що законослухняність у США піднесена до рівня культу, окрім казначейства, державний контроль в галузі фінансів тут здійснюють ще Головне контрольно-фінансове управління (ГКФУ) Конгресу, Адміністративне бюджетне управління (АБУ) при Президентові США, Управління з добору і розстановки кадрів, Президентська рада по боротьбі з фінансовими зловживаннями в державних установах („Рада честі і ефективності”), інспектори Федеральної резервної системи, служба внутрішніх доходів (податкова служба) та інші органи. До функцій ГКФУ, зокрема, входить проведення перевірок дотримання процедури укладання і виконання державних контрактів, встановлення оцінки і складання оглядів про виконання федеральних програм, проведення спеціальних обстежень та перевірок обґрунтованості цін на продукцію тощо. Контролю піддаються урядові агентства, установи і підприємства оборони, енергетики, сільського господарства, охорони здоров'я, житлового будівництва та ін. з питань державних фінансів, податків, бухгалтерського обліку. При цьому перевіряється законність, доцільність та ефективність здійснених витрат.

Дещо інший підхід щодо організації державного фінансового контролю існує во **Франції**. Доречі, Рахункова палата Франції вважається однією з

організаційно найскладніших структур державного фінансового контролю розвинених країн. Керівництво палати затверджується Радою Міністрів. До керівного складу палати входять прем'єр-президент (призначається довічно), генеральний прокурор (виступає в державних інтересах та є посередником між палатою, урядом і судовими органами) й генеральний прем'єр-адвокат. Палата діє на колегіальних засадах. У професійному штаті відомства 7 палатних президентів (за галузевими напрямками) та 200 магістратів (юридичні радники, фінансові інспектори, аудиторів).

У Румунії основу контролю складають такі його різновиди як парламентський, урядовий та відомчий. Парламентський контроль здійснюється Рахунковою палатою (орієнтовно 300 чоловік), яка має свої дирекції в усіх регіонах (Румунія адміністративно розділена на 41 повіт). Урядовий фінансовий контроль здійснюється Міністерством фінансів (1320 чоловік), яке у своїй структурі має Генеральну дирекцію фіскального контролю та генеральні управління державних фінансів у кожному повіті (450-600 чоловік), які також мають дирекції фіскального контролю. Відомчий фінансовий контроль здійснюється Управлінням контролю і внутрішнього аудиту, які мають у складі галузевих міністерств. При цьому рахункова палата Румунії є незалежним органом, підпорядкованим і підзвітним тільки парламенту, її низові дирекції підпорядковані тільки центральному апарату палати. Місцеві управління державних фінансів підпорядковані безпосередньо Міністерству фінансів, а в частині делегованих повноважень – підзвітні повітовим радам народних депутатів. Органи відомчого контролю підпорядковані і підзвітні відповідним керівникам міністерств і відомств. Контроль, який здійснюють органи Міністерства фінансів та Рахункової палати, спрямований як на встановлення фактів порушень, так і на проведення аналізу. Крім того, місцеві управління державних фінансів проводять попередній аналіз фінансово-економічної діяльності підприємства чи установи до прийняття рішення про виділення з бюджету коштів. Органи відомчого контролю в основному проводять аудит в установах, підпорядкованих відповідному міністерству чи відомству, перевірки стану бухгалтерського обліку. Всі контролюючі органи Румунії мають

повноваження перевіряти правильність і повноту сплати платежів до бюджету та використання бюджетних коштів і державного майна. Повноваження контролюючих органів поширюються на бюджетні установи і організації, на державні підприємства та суб'єкти господарювання, у яких є частка державного майна, та інші суб'єкти, які отримують кошти з бюджету, державних фондів та від міжнародних організацій.

У Швеції, яка є парламентарною монархією, головним відомством у справах державного контролю та обліку є Державне ревізійне управління (яке ще в деяких джерелах називають Національним бюро аудиту). Його метою, як визначено урядом є досягнення високоякісного управління фінансовою діяльністю. Діяльність Управління характеризується двома напрямками: проведенням щорічних ревізій фінансової діяльності національних установ і підприємств та ревізій ефективності державних закупівель. На відміну від багатьох інших європейських країн міністерства Швеції не наділені повноваженнями безпосереднього управління урядовими відомствами. Тому конституція Швеції дає можливість парламенту та уряду мати власні структури контролю державного сектору. Так, контрольні функції парламенту виконують:

1. Постійний парламентський конституційний комітет, який вивчає роботу уряду в цілому;
2. Парламентський омбудсмен, завданням якого є забезпечення законності дій державних органів;
3. Парламентські аудитори.
4. Уряд наділений функціями контролю через Управління канцлера юстиції у питаннях дотримання законності і захисту прав у державі та через Національне ревізійне управління.

При цьому інститут парламентських аудиторів складається з 12 уповноважених Членів парламенту, 12-ти їх заступників та Управління парламентських аудиторів штатною чисельністю 30 державних службовців. Парламентські аудитори покликані вивчати ефективність використання ресурсів міністерствами та іншими центральними органами державного управління, оцінювати адміністративну діяльність виконавчої влади в цілому. Центральним

адміністративним органом Державного фінансового аудиту Швеції є Національне ревізійне управління (НРУ) – незалежний інститут, наділений спеціальними контрольними функціями. Головним завданням НРУ є пошук недоліків і «вузьких місць» в управлінні державними ресурсами через дослідження (аудит) адміністративних і фінансових операцій суб'єктів державного сектору. Узагальнена інформація про результати аудиту та розроблені на його основі рекомендації передаються парламенту, уряду та урядовим відомствам для розгляду і прийняття відповідних рішень.

НРУ очолює Генеральний аудитор, який призначається урядом на 6 років з правом продовження терміну роботи на посаді. Колегіальним органом НРУ є Консультативна рада у складі 10 членів. Штат відомства становить близько 300 державних службовців і головним чином складається з економістів та соціальних дослідників. Роботу НРУ організовано у двох основних напрямках: фінансового аудиту та аудиту адміністративної діяльності. Відповідні оперативні підрозділи взаємодіють з Департаментом поточної діяльності в частині юридичної підтримки, інформаційних технологій, внутрішнього фінансового забезпечення, кадрової політики тощо, а також із Секретаріатом міжнародних зв'язків у виконанні міжнародних проектів. При цьому аудит обов'язково виконує контрольну функцію щодо дотримання фінансової дисципліни. Також робота НРУ націлена на результат, який може бути внеском у підвищення ефективності функціонування окремих організацій та складних розгалужених систем. Незалежність аудиту полягає в тому, що НРУ самостійно обирає об'єкти і методи аудиту та без зовнішніх впливів оголошує свої висновки. При плануванні аудиту пріоритет надається тим сферам, у яких спостерігається підвищений ризик низької продуктивності та створення матеріальних помилок.

Важливою місією Департаменту аудиту адміністративної діяльності є пошук недоліків у системі управління державним сектором. Аудиту підлягають усі державні відомства та організації і фонди, які фінансуються та контролюються урядом. Окружні та муніципальні органи управління не є підконтрольними об'єктами, однак в окремих випадках НРУ уповноважене одержувати від цих структур необхідну інформацію для проведення аудиту

виконання програм або реформ, запроваджених парламентом чи урядом [86].

Аудит адміністративної діяльності впроваджений у Швеції в 1967 році і з того часу сфокусований на трьох загальних показниках, які найбільш повно характеризують стан управління державними ресурсами. А саме:

- 1) ефективність – дієвість, рівень досягання мети;
- 2) продуктивність – плідотворність, ступінь корисності споживання ресурсів для створення продукту;
- 3) ощадність – економія, ступінь мінімізації видатків з огляду на якість продукту.

Зразком найоптимальнішого підходу до питання використання функцій вищого органу контролю є досвід **Бахрейну**. Професійними складниками організаційної структури органу Державного фінансового аудиту цієї країни є секції:

- 1) фінансового аудиту (аналіз загального фінансового стану підприємств та установ; перевірка дотримання положень нормативно-регулювальних документів);
- 2) аудиту адміністративної діяльності (визначення економічності й ефективності, оцінка якості й кількості наданих послуг; аналіз досягнення об'єктом контролю поставленої мети);
- 3) аудиту комп'ютерних та бухгалтерських систем.

До цих трьох напрямів можна додати лише аудит навколишнього середовища, який у деяких розвинених країнах виділяють із аудиту адміністративної діяльності в окремий вид державного контролю.

У **Литві** державний контроль очолює Генеральний аудитор, який має двох заступників. Генеральному аудитору безпосередньо підпорядковані одинадцять департаментів, серед яких департамент організації аудиту ефективності, чотири департаменти аудиту ефективності та департамент аудиту державних доходів та розрахунків. Одному заступнику Генерального аудитора підпорядковано департамент організації фінансового аудиту та одинадцять департаментів фінансового аудиту. Характерним для департаментів аудиту ефективності та фінансового аудиту є те, що вони працюють за галузевим принципом поділу сфер

контролю [Бариніна].

Особливістю здійснення Державного контролю Литви є те, що певні департаменти фінансового аудиту та аудиту ефективності здійснюють перевірку використання коштів Європейського Союзу.

Аудити здійснюються у плановому порядку. Обов'язковим є проведення аудиту виключно за постановою парламенту, а не за зверненням одного чи декількох депутатів.

Питома вага видів аудиту в Держконтролі розподіляється приблизно таким чином:

- 60% - фінансовий аудит;
- 30% - аудит ефективності;
- 10% - змішаний аудит (об'єкти – кошти Європейського Союзу, доходи бюджету, зовнішній борг тощо) [100].

У Литві аудит ефективності здійснюють у сферах: охорони здоров'я, науки, приватизації, використання державного майна, діяльності акціонерних товариств тощо.

Щороку фінансовим аудитом охоплюються усі міністерства, усі області, а також усі ті розпорядники бюджетних коштів, видатки яких перевищують один відсоток річних касових видатків держбюджету.

## **2. Особливості незалежного аудиту в зарубіжних країнах**

Незалежний аудит на сьогоднішній день має місце в усіх без виключення зарубіжних країнах, але в кожній з них він має певні особливості. Водночас, вивчення особливостей та досвіду здійснення аудиту в зарубіжних країнах є для України досить важливим та може бути використаний для підвищення дієвості національного аудиту. Законодавчою основою здійснення будь-якої форми контролю, в тому числі і аудиту є Лімська декларація.

В **Бельгії** для будь-якої організації, чисельність працівників якої перевищує 100 осіб, аудиторський звіт повинен бути представлений не лише власникам, але й в робочий комітет цієї організації, члени якої мають право вето на призначення

аудитора. Якщо в відношенні такого фахівця не буде досягнута угода, то останнє слово залишається за торговим судом.

В **Греції** проведення аудиторської перевірки становиться необхідним, якщо показники перевищують два із наступних трьох встановлених обмежень: сума активів балансу, обсяг продаж, середня кількість працівників – 50 осіб.

В **Ірландії** аудиторський звіт повинен надавати чіткий висновок також і по наступним питанням: чи отримав аудитор всі відомості та пояснення, необхідні для здійснення перевірки, чи ведуться в компанії необхідні бухгалтерські документи, чи були отримані необхідні дані від тих підрозділів, які аудитор не відвідав особисто, чи відповідає баланс та звіт про прибутки/збитки обліковим даним.

В **Данії** аудиторів призначають акціонери на щорічних загальних зборах. Аудитори мають право надавати професійні послуги певній організації вплоть до наступних зборів. Обмежень на кількість призначень аудиторської фірми для проведення однієї організації не існує. В аудиторському звіті необхідно вказати, що бухгалтерські звіти організації клієнта пройшли через аудиторський контроль та відповідають вимогам законодавства. В звіті не атестованого фахівця може бути, окрім іншого, зазначено, що не було можливості проведення перевірки атестованим фахівцем.

В **Нідерландах** Закон про бухгалтерський облік та звітність 1970 року потребує надання «правдивої та достовірної думки», що відповідає четвертій Директиві Європейського Союзу. Для дотримання цього в пояснювальній записці до бухгалтерської звітності повинна бути зазначена вся додаткова інформація. Рекомендується також дотримуватись міжнародних принципів бухгалтерського обліку: безперервності діяльності, послідовного застосування облікової політики, тимчасової визначеності фактів фінансової діяльності, оглядності, пріоритету змісту над формою.

Во **Франції** питання бухгалтерського обліку та звітності знаходяться в веденні Міністерства фінансів, а аудиту – Міністерства юстиції. Аудит проводять в цій країні бухгалтерські комісари, які відбираються на зборах

акціонерів терміном на 6 років. Після цього термін повноважень комісарів може бути продовжений, при цьому кількість пролонгацій не обмежена.

Після призначення аудиторів їх не можна замінити, окрім випадків, коли вноситься спеціальна юридична постанова про непрофесійну поведінку таких осіб.

Якщо капітал компанії перевищує 500 тис. франків або вона зареєстрована на фондовій біржі, акціонери відбирають двох бухгалтерських комісарів. У будь-якому випадку забороняється складання річних бухгалтерських звітів (чим займаються бухгалтери - експерти) та їх перевірка (задача бухгалтерських комісарів) одними фахівцями.

Товариства з обмеженою відповідальністю, повні товариства та товариства з віри підлягають аудиту тільки тоді, коли їх показники діяльності по окремим критеріям перевищують величину, визначену для малих підприємств.

Во Франції встановлено наступний розподіл на малі, середні та великі компанії (для бухгалтерських цілей):

1. Малими компаніями вважаються ті, в яких протягом двох років підряд показники не перевищували наступний ліміт: загальний обсяг активів – 1,5 млн. франків, чистий обіг – 3 млн. франків, середня кількість працівників – 10 осіб.

2. Середні – компанії, які, не попадаючи в категорію малих, протягом двох років підряд не виходили за межі наступних показників: загальний обсяг активів – 10 млн. франків, чистий обіг – 20 млн. франків, середня кількість працівників – 50 осіб.

3. Великі – компанії, які протягом двох років підряд перевищують два з трьох показників для середніх компаній.

Крім того, обов'язковому аудиту підлягають фінансові організації, страхові організації, сільськогосподарські кооперативи, інвестиційні фонди, спортивні асоціації.

У Португалії аудитори повинні бути зареєстровані в Міністерстві юстиції та являтися членами об'єднань професійних аудиторів, признаних державними структурами. Щоб стати членом такого об'єднання, необхідно мати вищу освіту

з економіки або юриспруденції, трьохрічний досвід роботи, скласти спеціальні іспити.

Акціонерні компанії повинні мати постійних аудиторів. Їх кількість змінюється в залежності від розмірів перевіряємої компанії: компанії з капіталом 20 млн. ескудо та більше повинні мати трьох постійних аудиторів, один з яких повинен мати статус офіційного; з капіталом менше 20 млн. ескудо – одного постійного аудитора, що має статус офіційного.

Компанії з обмеженою відповідальністю, а також індивідуальні підприємства підлягають аудиторським перевіркам тільки в тому випадку, якщо показники їх діяльності перевищують два з трьох встановлених обмежень: сума активів балансу – 80 млн. ескудо, обсяг продаж – 370 млн. ескудо, середня кількість працівників – 50 осіб.

Окремої уваги потребує питання вимог, які висувуються до аудиту в зарубіжних країнах, що наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

**Вимоги до аудита в зарубіжних країнах**

Перелік вимог	Великобританія	Бельгія	Данія	Франція	Германія	Греція	Ірландія	Італія	Люксембург	Нідерланди	Португалія	Іспанія	Швеція
<i>Аудит є обов'язковим для:</i>													
Крупних підприємств	+	+		+	+	+	+	+	+		+	+	+
Середніх підприємств	+	-		-	+	-	+		+			+	
Для компаній з обмеженою відповідальністю	+	-		+		-	+						+
<i>Аудитори при аудиті крупних компаній повинні бути членами Інституту присяжних бухгалтерів (професійних бухгалтерів)</i>	+	+					+		+		+		+
<i>Чи існує вимога незалежності аудитора</i>	+				-		+	+				+	

### **3. Міжнародний досвід здійснення податкового контролю**

Одним із дієвих засобів щодо забезпечення контролю виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань перед державою є здійснення податкового контролю.

На сьогодні Україна перебуває в стані реформування податкової системи держави. Тому нам на даний час важливо не тільки ознайомитися з досвідом діяльності зарубіжних податкових органів, а й запозичити кращі форми організації проведення міжнародного податковою.

Так, наприклад, однією з особливостей податкової системи Франції є принцип, що будь-який платник податків чесний, і саме цей принцип покладений в основу розвитку податкової системи цієї країни. Податкова реформа Франції, на відміну від України, не обмежена стислим періодом часу, що і призвело до прийняття у цій країні зважених, економічно обґрунтованих рішень, оскільки основний її напрямок - це скорочення кількості податків і спрощення податкового законодавства. Тільки за останні три роки минулого століття у Франції без запровадження нових було скасовано низку податків, відсутність яких не призвела до суттєвого скорочення податкових надходжень у цілому. У той же час при такому підході до оподаткування Податковий кодекс Франції є цілісним документом щодо організації контролю за надходженням платежів до бюджету, який передбачає необхідні методи та механізми для боротьби з ухиленням від оподаткування.

Податковий контроль у цій країні покладено на податкові центри, які відбирають платників для проведення податкового контролю за багатьма критеріями, в основу яких покладено аналіз ризику. По-перше, відбираються підприємства, які є потенційними порушниками, і, по-друге, використовуються повідомлення інформаторів. Проведення податкового контролю з виїздом на місце чітко регламентовано. Тобто, в першу чергу платника податків мають попередити про його проведення щонайменше за 8 днів. Без попередження перевірка може проводитися лише за наявності достовірної інформації щодо ухилення платника від сплати податків.

Взагалі відносини між податковим органом і платником податків у Франції будуються у формі обміну думками, тобто кожна сторона доводить свою правоту. Причому податковий орган зобов'язаний надати письмову відповідь на будь-які запити платника податків, які він має право використати для свого захисту. Проте в разі регулярного невиконання платником своїх обов'язків податки можуть стягуватися з його рахунків у безспірному порядку.

Податкове законодавство у Франції у зв'язку з тимчасовими економічними труднощами для економічно сталого підприємства (незалежно від його розміру) передбачає сприяння йому в подоланні цих труднощів. Таким підприємствам надається відстрочка (на період від кількох місяців до кількох років) або розстрочка у сплаті податків.

Як зазначалося, міжнародні компанії можуть виробляти товари та надавати послуги і вести бухгалтерський облік за своїм вибором. Сучасні засоби зв'язку не визнають кордонів і фізична присутність зовсім не потрібна для успішного та ефективного ведення бізнесу. Не має значення і місце, де формально створено компанію. Зовсім не обов'язково, щоб бухгалтерський облік вівся за місцем проведення підприємницької діяльності. У результаті міжнародні компанії випадають з поля зору місцевих податкових органів, бо компетенція останніх не поширюється за межі державних кордонів, і, як наслідок, податковим органам важче відстежувати діяльність таких компаній.

Такі проблеми можна вирішити шляхом координації податкового контролю в міжнародному масштабі. Міжнародна співпраця в галузі податкового контролю спроможна підвищити ефективність та результативність оподаткування компаній в усіх країнах, в яких вони ведуть свою господарську діяльність [103].

Однак на сьогодні збір інформації за кордоном викликає більше питань, ніж можна уявити на перший погляд. Часто трапляється, що податковій службі невідомо про те, що певну інформацію можна отримати в іншій країні. Розвиток та інтенсифікація міжнародних зв'язків спричинили зростання необхідності встановлення взаємодопомоги між країнами в галузі оподаткування. Усе частіше податкові контролери стикаються з міжнародними аспектами господарської

діяльності компаній. Координація контролю в галузі оподаткування вимагає знання законодавства та повноважень податкових органів відповідних країн

У світі ставлення до порушників податкового законодавства досить суворе, а навмисне ухилення від сплати податків вважається злочином проти держави. Проте деяким платникам вдається і в межах законів своєї країни не сплачувати податки чи, принаймні, мінімізувати їх. Саме у цьому аспекті Податкова адміністрація Нідерландів започаткувала цикл досліджень, метою яких є відображення різних форм і типів законодавчо-нормативної бази і повноважень податкових адміністрацій у різних країнах.

Варто зазначити, що Україна, як і будь-яка інша країна, прагне побудувати таку податкову службу, яка спроможна виконувати свою основну місію (роль) - забезпечити своєчасне та повне надходження всіх податків, передбачених податковим законодавством, з якомога меншими витратами.

Отже, на даному етапі економічного розвитку робота державної податкової служби України спрямована на забезпечення платниками податків добровільного дотримання ними законодавчо-нормативної бази. Тобто податкова служба приділяє кожному платникові належну увагу. Така спрямована орієнтація на платника призвела вже до створення інспекцій по роботі з великими платниками податків.

Розглянемо на прикладі однієї з найбільш розвинутих країн світу - Сполучених Штатів Америки - питання зменшення, мінімізації або несплати податків у законі та поза ним.

У США законним зменшенням податкових зобов'язань вважатиметься їх зменшення за умови, коли громадянин зменшує суми податків до сплати, не приховуючи своїх податкових зобов'язань і не подаючи навмисно невірну інформацію. Тобто намагається подати факти так, щоб це дало змогу зменшити суми або призвести до повної несплати податків у межах закону.

Спроба підприємця в цій країні зменшити свої податкові зобов'язання не є карним злочином. Проте податкова служба США вибірково проводить ретельні податкові перевірки платників податків, мета яких - скласти відповідні докладні статистичні таблиці про рівні доходів і витрат представників різних професій та

видів підприємницької діяльності. Під час проведення таких перевірок може встановлюватися, що сума сплачених податків менша, ніж сума податкових зобов'язань. У більшості випадків така розбіжність трапляється не випадково (спроба зменшити суму податкових виплат законним шляхом).

Проте, якщо під час проведення податкового контролю платника податків буде з'ясовано, що він винен суму податків, більшу від задекларованої, то такий платник податків сплатить донараховану суму плюс пеню та відсоткову ставку. Суми фінансових санкцій і відсоткової ставки нараховуються та стягуються адміністративним шляхом як складові суми податку до сплати. Відсоткова ставка нараховується та стягується ще й тому, що сума податку належить уряду країни з першого дня від дня кінцевої дати сплати цього податку. Ось чому несплачені вчасно суми податку розглядаються як позика, яку було надано урядом. Пеня належить до механізму фінансових санкцій, які використовуються у разі коли платник податків вчасно не подає повну інформацію про свої податкові зобов'язання або вчасно не сплачує їх у повному обсязі. Тому в США факти навмисної спроби ухилення від сплати податків трапляються дуже рідко. Ухиленням від сплати податків вважається підтверджений факт спроби ухилитися або уникнути від виконання своїх податкових зобов'язань, а саме: підробки фінансової документації, махінації з ними, приховування іншої фінансової інформації, спроби заплутати інформацію в бухгалтерських книгах або надати дані в іншому вигляді, ніж вони є насправді. Навмисне ухилення від сплати податків вважається федеральним кримінальним злочином, справа за яким розглядається у суді. Тільки суд має визнати платника податків винним у тому, що він знав про те, що отримані доходи за законом, треба декларувати, але навмисно спробував уникнути виконання законних податкових зобов'язань шляхом подання недостовірної декларації. Враховуючи рішення суду, покарання включатиме фінансові санкції або тюремне ув'язнення. Метою боротьби із платниками, які намагаються уникнути сплати податків, є не тільки завдання стягнути додаткові кошти до бюджету, а й підняти в цілому рівень податкової культури суб'єктів підприємницької діяльності.

Отже, податкова служба США завжди готова та спроможна у межах закону використати всі повноваження, щоб запобігти скоєнню податкового злочину або ж переслідувати тих, хто навмисно порушує податкове законодавство.