

Тема 7. Державна аудиторська служба України та її функції

- 7.1. Завдання та основні функції Державної аудиторської служби України
- 7.2. Організаційна структура Державної аудиторської служби України
- 7.3. Загальні показники діяльності Державної аудиторської служби України
- 7.4. Перспективні напрями здійснення державного фінансового контролю Державною аудиторською службою України
- 7.5. Контрольні запитання

7.1. Завдання та основні функції Державної аудиторської служби України

Державна аудиторська служба України (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.

Основними завданнями Держаудитслужби є (рисунок 7.1.):

1. забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;
2. здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;
3. надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг.

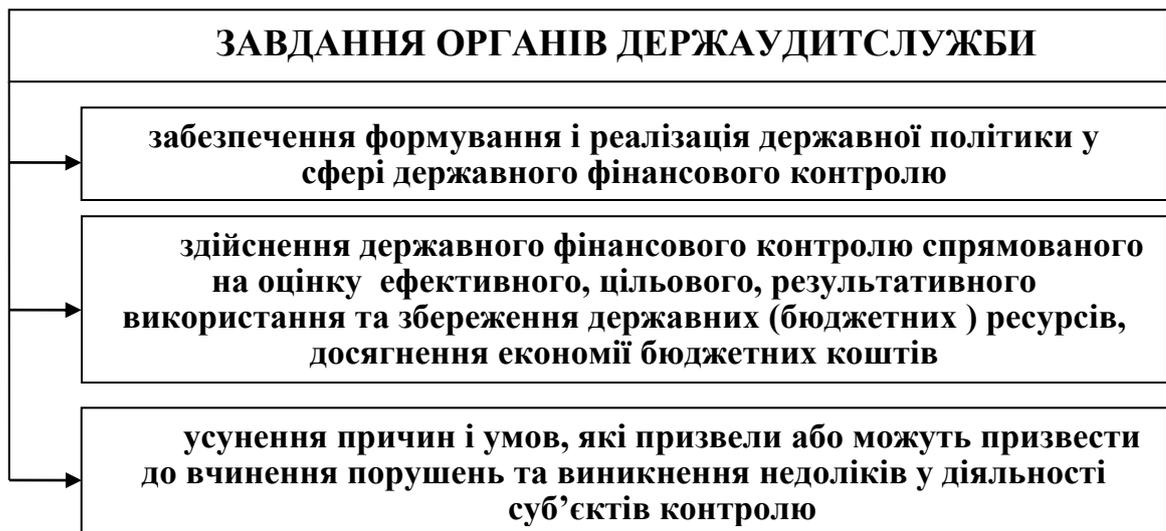


Рисунок 7.1. Завдання Держаудитслужби

Держаудитслужба відповідно до покладених на неї функцій:

1. узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Кабінетові Міністрів України;
2. здійснює контроль у:
 - міністерствах, інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного - соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі - підконтрольні установи);
 - суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні;
3. реалізує державний фінансовий контроль через здійснення:
 - державного фінансового аудиту;
 - перевірки державних закупівель;

- інспектування (ревізії);
- моніторингу закупівель;
- 4. здійснює контроль за:
 - цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів;
 - досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;
 - цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;
 - достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників та відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі);
 - відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів довгострокових зобов'язань за енергосервісом затвердженим в установленому порядку умовам закупівлі енергосервісу;
 - дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;
 - дотриманням законодавства про державні закупівлі;
 - веденням бухгалтерського обліку, а також складенням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;
 - станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності;
 - виконанням функцій з управління об'єктами державної власності;
 - станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах;
 - усуненням виявлених недоліків і порушень;
- 5. проводить оцінку управління бюджетними коштами, досягнення їх економії, стану фінансової і господарської діяльності, ефективності і результативності в діяльності підконтрольних установ;

6. проводить оцінку достовірності фінансової звітності підконтрольних установ;

7. сприяє забезпеченню законного та ефективного використання державних і комунальних коштів та/або майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та складення фінансової звітності суб'єктами господарювання державного сектору економіки, визначеними в установленому порядку;

8. вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до усунення виявлених недоліків та запобігання їм у подальшому, а саме:

- проводить аналіз стану дотримання фінансової та бюджетної дисципліни, виявляє причини та умови, що призвели до недоліків і порушень, готує рекомендації та пропозиції щодо їх усунення і запобігання їм у подальшому;

- подає зазначені рекомендації та пропозиції Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, іншим державним органам, органам місцевого самоврядування та керівникам підконтрольних установ;

- здійснює контроль за станом врахування і впровадження поданих рекомендацій та пропозицій;

9. вживає в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб, а саме:

- вимагає від керівників та інших осіб підприємств, установ та організацій, що контролюються, усунення виявлених порушень законодавства; здійснює контроль за виконанням таких вимог;

- звертається до суду в інтересах держави у разі незабезпечення виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів;

- застосовує заходи впливу за порушення бюджетного законодавства, накладає адміністративні стягнення на осіб, винних у порушенні законодавства;

- передає в установленому порядку правоохоронним органам матеріали за результатами державного фінансового контролю у разі

встановлення порушень законодавства, за які передбачено кримінальну відповідальність або які містять ознаки корупційних діянь;

10. забезпечує участь представників Держаудитслужби в ревізійних комісіях господарських організацій, у яких корпоративні права держави перевищують 50 відсотків статутного капіталу;

11. здійснює розгляд листів, заяв і скарг про факти порушення законодавства з фінансових питань та бюджетного законодавства, вживає згідно із законодавством відповідних заходів для їх усунення;

12. подає щомісяця Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України і Мінфіну звіти про узагальнені результати контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

13. здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Держаудитслужби;

14. інформує громадськість про свою діяльність та стан реалізації державної політики у визначеній сфері;

15. здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Держаудитслужби, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління;

16. здійснює міжнародне співробітництво з питань, що належать до компетенції Держаудитслужби;

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Порядок проведення органом державного фінансового контролю державного фінансового аудиту, інспектування та перевірок державних закупівель устанавлюється Кабінетом Міністрів України.

7.2. Організаційна структура Державної аудиторської служби України

У 2016 році відбулася реорганізація органів державного фінансового контролю шляхом перетворення Державної фінансової інспекції України Державну аудиторську службу України відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року 868 «Про утворення Державної аудиторської служби України». У квітні 2016 року введено дію структуру та штатний розпис апарату Держаудитслужби України та приведено граничну

чисельність працівників апарату Держаудитслужби відповідність до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. №169 «Про внесення зміни додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05 04. 2014 р. № 85».

Структура апарату Держаудитслужби наведена на рисунку 7.2.



Рисунок 7.2. Структура апарату Держаудитслужби

На кінець 2016 року штатна чисельність працівників апарату Держаудитслужби становила 520 осіб, облікова – 405 осіб.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2016 р. № 266 «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служби» протягом 2016 року відбулася реорганізація територіальних органів Держфінінспекції шляхом їх приєднання до відповідних міжрегіональних територіальних органів Держаудитслужби. Як наслідок, з 27 територіальних держфінінспекцій було утворено 5 офісів Держаудитслужби. На виконання вимог постанови Уряду від 16 березня 2016 р. № 169 «Про внесення зміни в додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85» наказом Держаудитслужби від 19 квітня 2016 р. № 12 (зі змінами) була затверджена гранична чисельність працівників міжрегіональних територіальних органів Держаудитслужби.

З цього моменту розпочався процес формування структур та штатних розписів офісів Держаудитслужби та їх управлінь в областях та, як результат, структури та штатні розписи офісів були введені в дію відповідними наказами. Це дало змогу розпочати укомплектування штатних посад в новоутворених структурах Держаудитслужби.

Структура міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях наведена на рисунку 7.3.

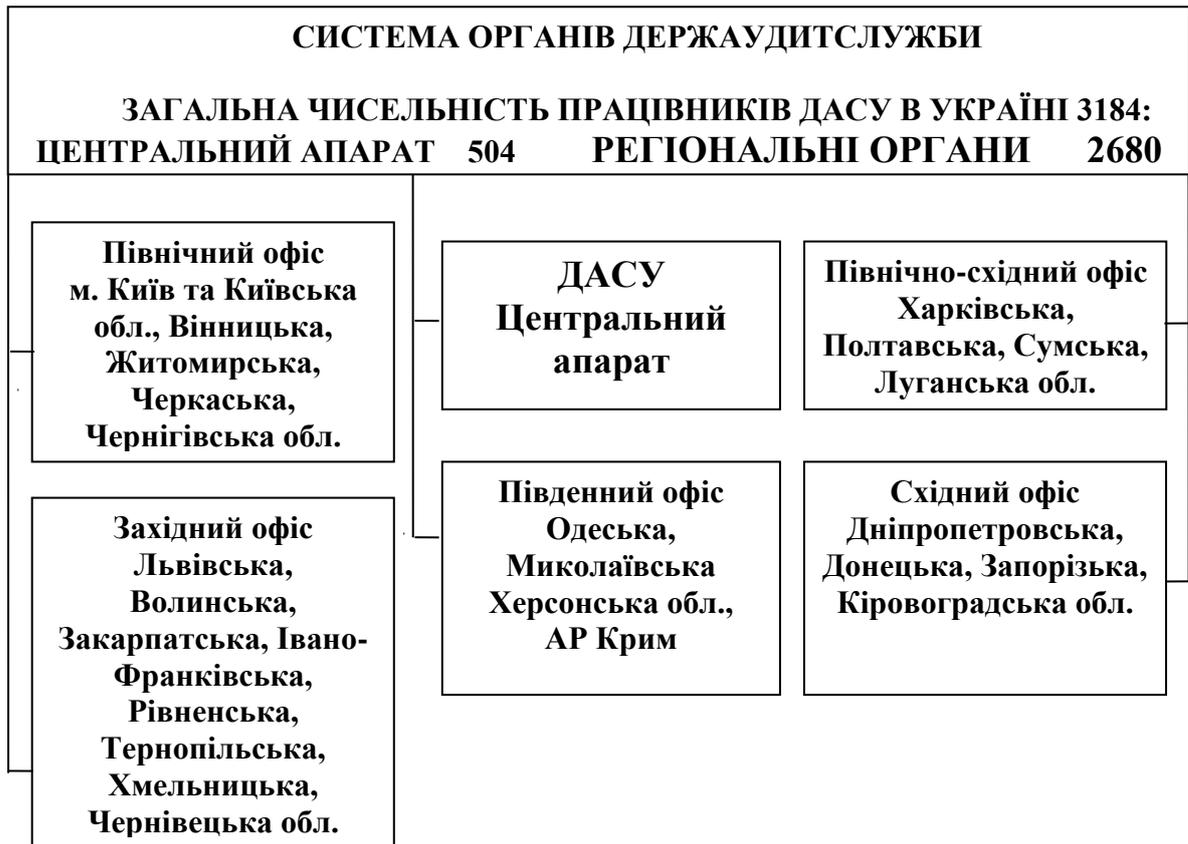


Рисунок 7.3. Система органів Держаудитслужби

3.3. Загальні показники діяльності Держаудитслужби

Діяльність органів державного фінансового контролю спрямована на забезпечення належного рівня фінансово-бюджетної дисципліни в державі.

Протягом звітного року органами Держаудитслужби проводяться контрольні заходи на підприємствах, в установах та організаціях, адже і наразі залишається досить розповсюдженою негативна практика використання державних ресурсів з порушеннями законодавства.

Так, у 2013 – 2015 роках органами Держаудитслужби (Держфінінспекції) щороку охоплювалось контролем в середньому 826,5 млрд. грн.. фінансових та матеріальних ресурсів, у 2016 році перевірено використання майже 465,4 млрд. грн.. В розрахунку ж на 1 перевірений об'єкт відповідний показник зріс в 1,7 рази – з 112,4 млн. грн. у 2013 році до 193,3 млн. грн. у 2016 році (рисунок 7.4.).

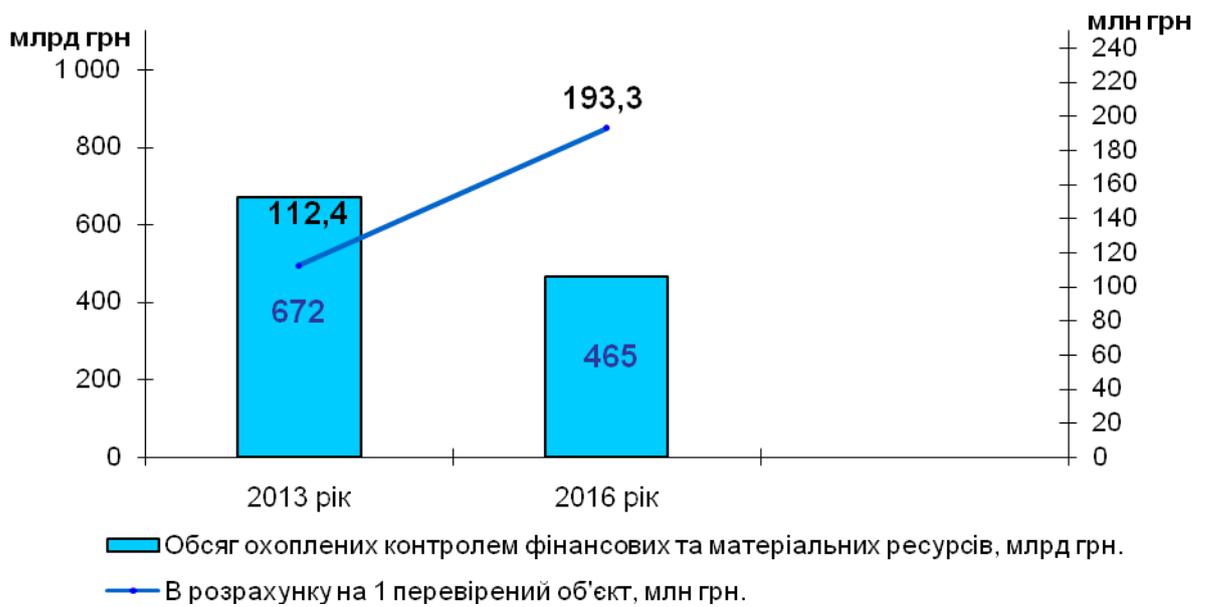


Рисунок 7.4. Обсяги охоплених контролем фінансових та матеріальних ресурсів у 2013-2016 рр.

Орієнтування заходів державного фінансового контролю на охоплення найбільш ризикових сфер у діяльності підприємств, установ і організацій та дослідження значних фінансових потоків дозволило забезпечити належну результативність контрольних заходів.

Відповідна динаміка наведена на рисунку 7. 5.

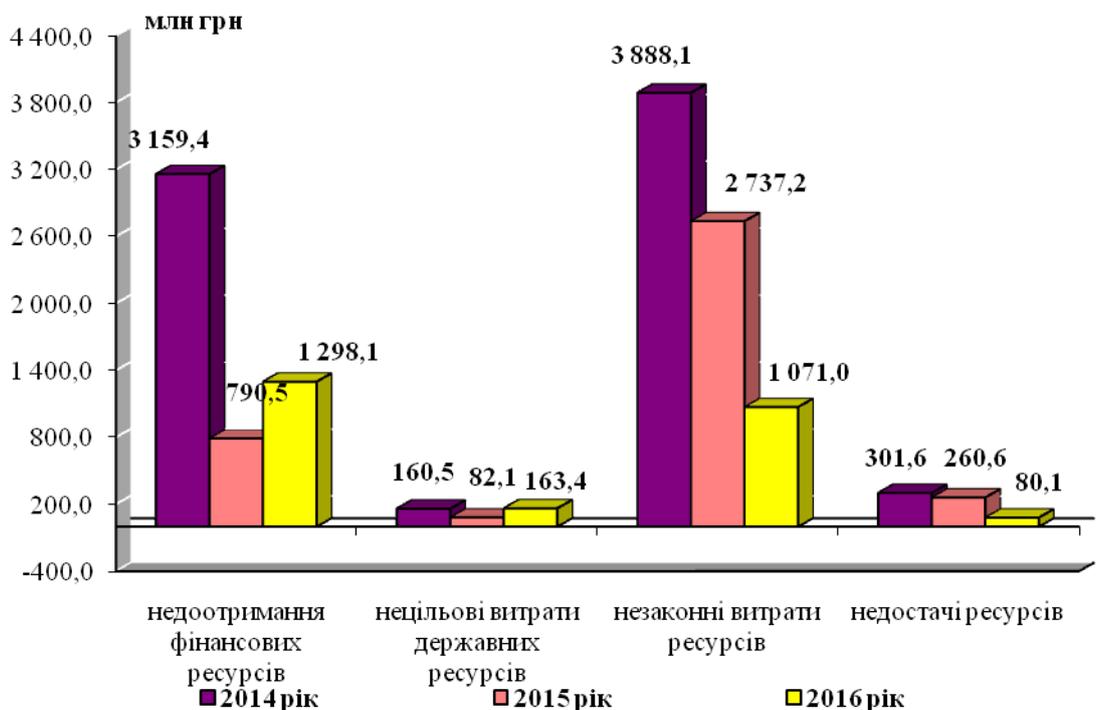


Рисунок 7.5. Динаміка обсягів порушень, що привели до втрат ресурсів, виявлених органами Держаудитслужби протягом 2014-2016 рр.

Найбільш масштабними та розповсюдженими фінансовими порушеннями, які призвели до втрат ресурсів, є:

- реалізація суб'єктами господарювання товарів, робіт чи послуг (крім користування, оренди) безоплатно або за заниженими цінами;

- незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт та/або наданих послуг, а також завищення кількості чи вартості придбаних товарів;

- ненарахування і неперерахування (неповне перерахування) надходжень до загального та спеціального (крім спецфонду бюджетних установ) фондів бюджету;

- ненарахування та неперерахування державними та комунальними підприємствами частини прибутку до бюджету;

- незаконні виплати фізичним особам (компенсацій, допомог, пільг та субсидій, пенсій, стипендій), в тому числі які не мали права на їх отримання або у завищених розмірах;

- нецільові витрати;

- списання коштів на видатки/витрати без отримання товарів, робіт чи послуг або в обсягах, вищих від їх фактичної вартості.

Найбільш масштабними та розповсюдженими фінансовими порушеннями, які призвели до втрат ресурсів, є:

- реалізація суб'єктами господарювання товарів, робіт чи послуг (крім користування, оренди) безоплатно або за заниженими цінами;

- незаконні витрати внаслідок оплати завищеної вартості виконаних робіт та/або наданих послуг, а також завищення кількості чи вартості придбаних товарів;

- ненарахування і неперерахування (неповне перерахування) надходжень до загального та спеціального (крім спецфонду бюджетних установ) фондів бюджету;

- ненарахування та неперерахування державними та комунальними підприємствами частини прибутку до бюджету;

- незаконні виплати фізичним особам (компенсацій, допомог, пільг та субсидій, пенсій, стипендій), в тому числі які не мали права на їх отримання або у завищених розмірах;

- нецільові витрати;

- списання коштів на видатки/витрати без отримання товарів,

робіт чи послуг або в обсягах, вищих від їх фактичної вартості – понад 138,6 млн грн..

Держаудитслужбою здійснюється системний контроль за усуненням виявлених контрольними заходами недоліків і порушень та повнотою виконання вимог органів Держаудитслужби.

7.5. Перспективні напрями здійснення державного фінансового контролю Державною аудиторською службою України

Підвищення фінансової дисципліни у державному секторі економіки та оцінка ефективного, законного, цільового, результативного використання бюджетних коштів є важливим завданням в умовах обмеженості державних фінансових ресурсів. З цією метою у 2016 року Кабінетом Міністрів України завершена реорганізація Державної фінансової інспекції у Держаудитслужбу. Цей крок мав забезпечити перехід від функцій контролю до аудиту, що буде спрямований на запобігання нецільовому, неефективному використанню бюджетних коштів та майна, переорієнтування інспектування саме на значні фінансові порушення, а також забезпечення проведення ревізій виключно з урахуванням рівня ризиків.

Разом з тим на шляху до досягнення цієї мети існує ряд перешкод. Зокрема, заходи фінансового інспектування все ще не достатньою мірою базуються на ризикоорієнтованому відборі об'єктів з акцентом на серйозні порушення та шахрайство. Причиною цього є відсутність у Держаудитслужбі доступу до всієї необхідної інформації та недосконалість відповідної методики. Крім того, спроможність Держаудитслужби щодо проведення спеціалізованих аудитів залишається низькою.

Метою є підвищення ефективності державного фінансового контролю.

Показником, за яким вимірюється досягнення результату, є збільшення частки об'єктів контролю, відібраних на основі ризикоорієнтованого підходу.

Завдання 1. Посилення інституційної спроможності Держаудитслужби щодо проведення державних фінансових аудитів (спеціалізованих аудитів)

Держаудитслужбою буде вдосконалено та консолідовано методологічне та інформаційне забезпечення системи державного фінансового аудиту, розроблено програму розвитку діючих та впровадження

нових напрямів аудиту у Держаудитслужбі та їх стандартизацію, розроблено підходи та запроваджено навчальні програми підвищення кваліфікації для державних аудиторів.

Завдання 2. Підвищення ефективності фінансового інспектування

Держаудитслужбою буде вдосконалено методика ризикоорієнтованого відбору, що застосовується для проведення фінансових інспекцій, та створено інформаційно-аналітичну систему для автоматизованого ризикоорієнтованого відбору об'єктів контролю.

Очікуваними результатами реалізації завдань є:

- здійснення фінансового інспектування на основі аналізу ризиків і з акцентом на серйозні порушення, шахрайство та корупцію;
- затвердження програм розвитку діючих і запровадження нових напрямів аудиту у Держаудитслужбі та їх стандартизація;
- створення інформаційно-аналітичної системи для автоматизованого ризикоорієнтованого відбору об'єктів контролю.

Джерелами фінансування є видатки на утримання відповідальних органів та кошти міжнародної технічної допомоги, передбачені для надання консультаційної і тренінгової підтримки.

Відповідальними органами є Держаудитслужба, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади.

Ризиками, що можуть перешкодити виконанню завдань, є: неможливість налагодити обмін інформацією між Держаудитслужбою та іншими державними органами та автоматизувати ризикоорієнтований відбір об'єктів контролю через недостатність фінансування; недостатність кадрового потенціалу для впровадження нових практик аудиту.