

Суркова Ю. О.,

головний контролер-ревізор

Департаменту контролю у сфері державної власності

ГоловКРУ України

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У БУДІВНИЦТВІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Будівництво – це ключовий чинник економічного зростання, який має перетворитися в національний економічний пріоритет за умови розширення доступності житла, посилення ролі держави в процесі забезпечення масового житлового будівництва. Однією з найскладніших проблем розвитку будівельного комплексу України є створення інститутів та інструментів фінансування будівельно-монтажних робіт, процесу рефінансування житлового будівництва. Держава повинна забезпечити відповідну організацію і дисципліну в діях суб'єктів будівельного ринку з метою досягнення збалансованості, пропорційності та оптимальності виробничого процесу. Формування такої системи господарювання, як показує досвід економічно розвинених країн світу, потребує становлення нової системи державного регулювання будівельної галузі, провідне місце в якій займає державний фінансовий контроль. Отже, нагальною необхідністю є системне теоретичне дослідження фінансового контролю в будівництві: його особливостей, інструментів, аналізу динаміки розвитку з урахуванням специфіки національної системи фінансування.

Слід зазначити, що особливості фінансової політики на будівельному ринку, інститути та інструменти фінансування будівництва в постсоціалістичних країнах розглядалися в роботах І. Балабанова, О. Євтуха, Н. Косаревої, В. Кравченка, К. Паливоди, П. Саблука, А. Третьяка, П. Юхименка та ін. У той же час такі вчені, як Ф. Бутинець, С. Бардаш, Й. Завадський та І. Стефанюк досліджували фінансовий контроль як процес спостереження і перевірки відповідності функціонування підприємств чинним стандартам та іншим нормативам, планам, програмам і оперативним управлінським рішенням, що виконуються суб'єктами управління, які мають відповідні повноваження, з метою виявлення відхилень від визначених параметрів цієї діяльності, встановлених принципів організації й ведення бізнесу, усунення та попередження негативних явищ і тенденцій.

Метою цієї статті є оцінка впливу фінансового контролю на ефективність фінансування процесу будівництва як вирішальну умову економічного зростання будівельного комплексу країни, доведення твердження, що раціональна організація та ефективне функціонування системи фінансово-економічного контролю покращує керованість ринкових відносин на будівельному ринку.

Особливостями будівельного ринку є те, що державне фінансування будівництва незначне й не перевищує 2 % від його загальних обсягів. За даними Державного комітету статистики України, станом на 01.01.2009 частка державних підприємств становить 0,63 % від їхньої загальної чисель-

ності¹. За такої незначної питомої ваги активів держави в будівельній галузі вона не може безпосередньо впливати на обсяги будівництва. Таким чином, аналіз статистичних даних дає змогу зробити висновок, що держава перестає бути основним гравцем на ринку житла, при тому, що будівельна галузь є однією з найважливіших в економіці України, від неї залежить ефективність функціонування всієї системи господарювання. Економічний ефект від розвитку цієї галузі полягає в мультиплікаційному ефекті коштів, вкладених у будівництво. Крім того, забезпечення житлом – це актуальна і глобальна соціальна проблема, вирішення якої “є універсальною відповіддю на цілий ряд проблем соціального характеру”².

До того ж незадовільно на стан будівництва впливають численні факти розбазарювання державних коштів, які спрямовувалися державним і приватним будівельним компаніям для будівництва суспільно необхідних об’єктів.

Як приклад наведемо розрахунки ДК “Укртрансгаз” (компанія НАК “Нафтогаз України”) з кримським ТОВ “Восток-газсервіс” за виконані будівельно-монтажні роботи з будівництва Метрологічного центру в м. Боярка. Упродовж 2007 р. проводилося постійне авансування Товариства державними коштами ДК “Укртрансгаз”. А в подальшому ці аванси шляхом багатоступневих паперових оборудок з низкою напівфіктивних приватних структур Луганської області “розчинилися” на рахунках. Зокрема, за період 31.07–1.08.2007 140 млн грн було перераховано ПП “Передові сучасні технології” (м. Луганськ), в якому за неіснуючою юридичною адресою працювала лише одна особа і яке 11.12.2007 самоліквідувалося.

Як зазначає Голова ГоловКРУ України М. Сивульський, така ж сума – 140 млн грн – передана начебто англійській фірмі за роботи з випробування, пусконаладжування та калібрування стендового обладнання для згаданого Метрологічного центру. І ця англійська фірма якимсь дивом має відкриті рахунки в банку Киргизстану.

Саме тому в Указі Президента України № 1077/2007 “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” передбачено “запровадити систему моніторингу і контролю за діяльністю суб’єктів господарювання, які діють у сфері житлового будівництва, з метою виявлення недобросовісних суб’єктів господарювання у цій сфері”³.

¹ Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua.

² Виступ Президента України В. Ющенко на нараді з питань будівництва доступного житла у Полтаві 8 листопада 2007 р. // Інформаційний бюлетень Будівельної палати України. – 31.01.2008. – № 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.budpalata.com.ua/_img/files/ib/ib-66.doc.

³ Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом: указ Президента України від 08.11.2007 № 1077/2007.

Міністр регіонального розвитку та будівництва України В. Куйбіда стверджує: “Наші зусилля мають бути спрямовані на викорінення порушень та помилок при здійсненні державної експертизи проектів будівництва”⁴.

Отже, необхідність створення в Україні ефективної системи державного регулювання будівельної галузі зумовлена об’єктивними обставинами. Державне управління – це здійснення організуючого впливу на господарство, причому економічна функція держави – найважливіша, від її ефективності залежать інші суспільні функції. Оскільки економічні відносини між суб’єктами ринку, які підлягають державному регулюванню, найчастіше виражаються через фінанси, то в забезпеченні державного регулювання будівництва провідне місце належить управлінню фінансами.

Важливість державного регулювання будівельної галузі передусім зумовлена недостатнім обсягом фінансових ресурсів і спричиненою цим потребою фінансового контролю їхніх потоків з метою забезпечення законного, цільового й ефективного їх використання та стабільного розвитку будівництва. Для цього застосовуються контрольні дії, спрямовані на гарантування виконання поставлених завдань. Як на етапі планування, так і в процесі здійснення регулювання органи фінансового контролю повинні мати дані про зміну поведінки об’єктів будівельного комплексу, щоб у разі потреби своєчасно скоригувати пріоритети розвитку будівництва, замінити регулятори, які не здатні ефективно впливати на діяльність будівельних компаній. По закінченні такої роботи необхідно також мати достовірну інформацію, аби правильно оцінити фактично зроблене й досягнуте, виявити недопустимі відхилення від мети й пов’язані з цим негативні наслідки, віднайти нові, раніше не відомі можливості й резерви.

Таким чином, фінансовий контроль виконує роль “інформатора” у системі державного регулювання будівельного ринку.

Однією з проблем організації фінансового контролю в будівництві є те, що через бюджет фінансові ресурси зосереджуються в стратегічно важливих галузях, адже за рівнем управління в розпорядженні держави знаходяться лише фінансові ресурси бюджетної системи, різних державних централізованих і децентралізованих фондів та фінансових інституцій. Решта фінансових ресурсів перебувають в управлінні підприємницьких структур та населення, тому держава не має реальних важелів впливу на хід соціально-економічних процесів у будівництві. Це означає відсутність головної передумови побудови ефективної системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності в будівництві, яка полягає в спроможності органів такого контролю чинити ревізійні дії.

Однак, зважаючи на те, що фінансові ресурси, як грошові нагромадження й доходи, мають забезпечити стабільне зростання будівельних товарів та послуг, держава не може стояти осторонь процесу мобілізації і контролю фінансів. Окрім того, якщо в діяльності приватних підприємств будівель-

⁴ Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua.

ного комплексу на першому місці – комерційна вигода, то для держави головне – національні інтереси.

Прикладом державного регулювання галузі будівництва є Фонди фінансування будівництва житла, які створені з метою організації і контролю залучення й використання грошових коштів. Основним нормативним актом, який регулює діяльність Фондів фінансування будівництва житла, є Закон України “Про фінансово-кредитні механізми та управління майном при будівництві житла і операціях з нерухомістю” від 19.06.2003 № 978-IV, а в Указі Президента України “Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла” від 03.03.2006 № 185/2006 поставлено умову “забезпечення фінансування будівництва житлового будинку із залученням коштів фізичних осіб виключно через одну фінансову установу, що є управителем фонду фінансування будівництва, шляхом створення одного фонду фінансування будівництва”. Указ Президента України від 08.11.2007 № 1077/2007 “Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом” передбачає “вивчити можливість та доцільність залучення для фінансування будівництва житла коштів інвесторів під державні гарантії”⁵.

Безумовно, важливим завданням державного фінансового контролю є аудит ефективності виконання державних цільових програм, спрямованих на розвиток житлового будівництва.

Так, для забезпечення контролю за витрачанням державних кредитних ресурсів органами державної контрольно-ревізійної служби проведено ревізії в Державній спеціалізованій фінансовій установі “Державний фонд молодіжного житлового будівництва” (далі – Фонд) з метою перевірки реалізації бюджетних програм, пов’язаних із процесом пільгового довготермінового кредитування, на які було виділено 233,3 млн грн з державного бюджету та 40,5 млн грн – з місцевого. Внаслідок ревізійних дій, проведених органами державної контрольно-ревізійної служби, виявлено порушень фінансового та бюджетного законодавства на суму 265,9 млн грн. Зокрема, порушення вимог Порядку надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім’ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) й придбання житла, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 № 584, призвело до того, що при плануванні Фондом загальних обсягів кредитних ресурсів на бюджетний період не враховувалася потреба в коштах регіональних управлінь. Як наслідок, регіональними управліннями Фонду взято позабюджетних зобов’язань без відповідних асигнувань по наданих пільгових кредитах на загальну суму 4,8 млн грн.

⁵ Про заходи щодо будівництва доступного житла в Україні та поліпшення забезпечення громадян житлом: указ Президента України від 08.11.2007 № 1077/2007; Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла та стабілізації ситуації на первинному ринку житла: указ Президента України від 03.03.2006 № 185/2006; Про фінансово-кредитні механізми та управління майном при будівництві житла і операціях з нерухомістю: закон України від 19.06.2003 № 978-IV.

Незважаючи на те, що за вимогами Порядку обов'язковою умовою при визначенні розміру кредитів є дотримання опосередкованої вартості житла, яка склалася в регіонах (згідно з даними Міністерства регіонального розвитку та будівництва України), фактично регіональними управліннями укладались інвестиційні угоди на будівництво житла, в яких вартість 1 м² у більшості регіонів значно перевищувала зазначену опосередковану вартість. При цьому обсяги кредитів визначалися в межах зазначених норм, а різниця у вартості переобтяжувала бюджет молодих сімей.

Усупереч вимогам Порядку щодо резервування 15 % річного обсягу грошових коштів, Фондом не здійснено резервування кредитних ресурсів у сумі 39 млн грн. Унаслідок незабезпечення належного контролю з боку Фонду та його регіональних управлінь за дотриманням встановленого порядку, що регламентує надання пільгових кредитів, відсутності чіткого механізму визначення черговості кандидатів на їх отримання, неврахування переваг та умов їх надання з порушенням вимог чинного законодавства надано 106 пільгових кредитів загалом на 11,5 млн грн.

Ефективній реалізації державної політики у сфері молодіжного будівництва житла перешкоджає незадовільний рівень виконання Фондом вимог чинного законодавства щодо проведення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти, внаслідок чого з порушенням використано 196,3 млн грн бюджетних коштів. Зазначене обумовило залучення до молодіжного будівництва посередницьких структур, а не підрядних організацій, завищення вартості житла, спрямування на завершення будівельних робіт додаткових бюджетних ресурсів у значних обсягах, зволікання зі своєчасною здачею житла тощо.

Попри те, що на страхування фінансових ризиків Фондом було витрачено понад 5 млн грн, фактично були застраховані ризики, настання яких практично неможливе, а ризики, які мали місце, не були застраховані взагалі.

За результатами проведених ревізій були внесені пропозиції до постанови Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 № 584 “Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів” щодо встановлення чіткого механізму визначення черговості при отриманні пільгових кредитів, зобов'язання позичальників відшкодувати до бюджету суму отриманих пільг за умови продажу ними житла, частину вартості якого оплачено за рахунок бюджетних коштів, визначення критеріїв відбору ризиків у період будівництва житла та виконання позичальниками зобов'язань по кредитах, що підлягають страхуванню за рахунок бюджетних коштів⁶.

Таким чином, у сучасних ринкових умовах на будівельному ринку відбувається не спрощення, а ускладнення фінансових аспектів діяльності держави, зокрема фінансового контролю – у зв'язку з активним залученням до задоволення суспільних потреб будівельних підприємств різної форми

⁶ Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів: постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 № 584 / Офіційний сайт Державної контрольно-ревізійної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dkrs.gov.ua.

власності, використанням для обслуговування будівельного ринку банківської інфраструктури та інфраструктури інших фінансово-кредитних установ.

Головною метою державного фінансового контролю в будівництві стають інтереси держави не тільки як власника й виробника будівельних товарів і послуг, але й як організатора створення умов для реалізації інтересів суб'єктів господарювання недержавної форми власності й громадян.

Водночас зміщення в ринкових умовах центру тяжіння в нормативній регуляції поведінки від норм, що базуються на забороні, до норм надання гарантованих державою можливостей забезпечення суб'єктам будівельного ринку взаємності своїх прав, обов'язків і відповідальності спричиняє зміни методів і форм фінансового контролю в будівництві, оскільки поряд з коштами та майном фінансовому контролю мають підлягати операції з фінансовими інвестиціями й нематеріальними активами; коштами приватних осіб; обслуговування боргових зобов'язань.

Найбільшу складність у процесі здійснення фінансового контролю становить виявлення зовнішніх та внутрішніх чинників ризику.

Зовнішні чинники ризику є незалежними від виробничого процесу будівельного комплексу, але можуть безпосередньо впливати на його діяльність та фінансові результати. До найсуттєвіших зовнішніх чинників ризику можна віднести як зміну стратегії розвитку будівельної галузі, спричинену стагнацією економіки країни, так і обмеження використання виробничих можливостей будівельного комплексу, пов'язані зі зменшенням попиту на будівельну продукцію.

Внутрішні чинники ризику є прямим результатом діяльності об'єкта господарювання будівельної галузі й можуть ним регулюватися. Вони пов'язані з фінансово-господарською діяльністю, що не враховує специфіку виробничого процесу будівництва, недостатнім досвідом та кваліфікацією працівників, укладенням договорів із суб'єктами господарювання, які не мають бездоганної ділової репутації, тощо.

Тим часом перешкоди або зволікання із започаткуванням реформування системи державного фінансового контролю в будівництві, зумовлені чинниками ризику, можуть призвести до активізації корупційних дій, зловживань та фінансових порушень, і головне — до втрати довіри громадськості до системи органів державної влади. Адже проведення інспектування через значний проміжок часу після ухвалення управлінського рішення та здійснення операцій з державними фінансами ускладнює, а в багатьох випадках унеможлиблює усунення фінансових порушень та їхніх наслідків. Однією з важливих ознак ефективності фінансового контролю є встановлення процедури відшкодування втрачених фінансів.

У зв'язку з наявністю у вітчизняному законодавстві прогалин тривалий час залишалися поза державним фінансовим контролем окремі важливі для держави сфери діяльності. Це, зокрема, стосується діяльності суб'єктів будівельного ринку, у статутному фонді яких понад 50 % акцій належать державі та суб'єктам комунальної власності, цільового використання коштів, що залишаються в розпорядженні суб'єктів підприємницької діяльності в разі надання їм податкових пільг; формування і використання коштів та

майна державних цільових фондів. Окрім того, бюджетні кошти, які на момент перерахування з рахунків бюджетних установ за договорами цивільно-правового характеру втрачають статус бюджетних, переходять у розряд непідконтрольних для інспектування.

Саме тому вкрай необхідно вдосконалювати діяльність органів фінансового контролю, що є головною умовою раціонального використання державних фінансів та зміцнення фінансової дисципліни в будівельних організаціях.

Фінансовий контроль повинен стати дієвим інструментом підвищення ефективності використання державних фінансів у ході виконання Закону України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” від 25.12.2008 № 800-VI. Цей Закон ухвалено з метою стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, які потребують державної підтримки, стимулювання розвитку будівельної та суміжних галузей в умовах світової фінансової кризи⁷.

Для того, щоб фінансовий контроль сприяв системному вдосконаленню фінансової діяльності підприємств будівельного комплексу України, необхідно:

1. Гармонізувати систему фінансового контролю та аудиту за допомогою єдиних організаційних підходів, які ґрунтуються на вимогах ЄС до управління державними фінансами, що містяться в базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). На сьогодні система державного внутрішнього фінансового контролю в Україні лише частково враховує основні принципи систем такого контролю у країнах ЄС.
2. Впроваджувати внутрішній фінансовий контроль як інструмент управління будівельними організаціями, що дає змогу перевірити стан виконання завдань, гарантувати: досягнення поставлених цілей; достовірність звітності; належний захист фінансових активів від втрат, а також надання можливості викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності та результативності діяльності, зниження витрат. На нашу думку, внутрішній аудитор повинен бути незалежним у власних діях щодо проведення аудиту.
3. Державний фінансовий аудит підприємств будівельного комплексу повинен здійснюватися з метою оцінки ефективності й законності використання грошових коштів та майна, правильності ведення бухгалтерського обліку, набуття кращого досвіду фінансової діяльності інших будівельних підприємств. Завданням фінансового аудиту є підготовка обґрунтованих пропозицій для підвищення ефективності управління фінансово-господарською діяльністю будівельних фірм,

⁷ Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: закон України від 25.12.2008 № 800-VI.

усунення наявних порушень, проблем і недоліків та запобігання їм у подальшому. Основою внутрішнього контролю є відповідальність керівника за управління з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

Необхідно забезпечити позитивне ставлення та сприятливі умови для фінансового контролю; проводити оцінку ризиків та визначити механізм виконання функцій внутрішнього контролю шляхом створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікаційної інфраструктури для проведення моніторингу фінансової діяльності суб'єктів будівельного комплексу.

У разі виникнення помилкових суджень чи неправомірних дій фінансовий контроль та аудит мають можливість максимально знизити ризик шахрайства, марнотратства, допущення нерентабельності в будівельному виробництві шляхом надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованих на підвищення ефективності процесів управління фінансовими коштами. Саме тому залишається актуальним інспектування – подальший контроль за використанням і збереженням фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності, виявленням фактів порушення законодавства, встановленням винних у їх допущенні посадових та матеріально відповідальних осіб.

Відмінністю інспектування від внутрішнього аудиту є його фіскальна спрямованість. За результатами інспектування керівництву будівельних підприємств та фінансовим посередникам, контроль за діяльністю яких здійснювався, ставляться вимоги, а не надаються рекомендації. Потреба в інспектуванні на сьогодні зумовлена надзвичайно низьким рівнем фінансової дисципліни у використанні коштів державного бюджету для розвитку будівельної галузі.

Створення єдиного правового поля дасть змогу оптимізувати й збалансувати організаційні структури контролю та сприятиме зміні пріоритетів – від інспектування із застосуванням санкцій за допущені правопорушення до внутрішнього контролю, спрямованого на запобігання правопорушенням і надання внутрішніми аудиторами незалежних та об'єктивних рекомендацій.

З метою підвищення ефективності фінансового контролю, згідно з Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2015 р., пропонується відокремити від структури Головки КРУ підрозділ, який здійснює інспектування, зокрема за зверненнями правоохоронних органів і судів, та протидіє фінансовому шахрайству й корупції, утворення на його базі окремого державного органу, уповноваженого взаємодіяти з Комісією ЄС щодо питань боротьби з шахрайством (OLAF). Оперативне реагування на виникнення або загрозу виникнення фактів неефективного використання державних фінансів та фінансових порушень

сприятиме оптимізації фінансових витрат у будівельному комплексі України.

Ще Піфагор говорив про те, що “одна з бід людства – відсутність дисципліни при демократії”. Але цілеспрямована система активних дій щодо відслідковування утворення, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою оцінки господарської діяльності в будівництві дає впевненість у високій надійності механізму фінансового контролю.