

АКТУАЛЬНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРИ РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ

Розглянуто необхідність врахування міжнародного досвіду при реформуванні системи державного фінансового контролю України, впровадження нових і більш ефективних форм проведення контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Державна фінансова інспекція України, державний аудит ефективності.

Постановка проблеми. Інтеграція України у Європейське співтовариство передбачає низку змін законодавчого характеру та реформування адміністративного устрою держави у відповідності зі стандартами ЄС. Не є винятком і реформування системи державного фінансового контролю.

Реформування державного органу фінансового контролю – Державної контрольно-ревізійної служби (далі – ДКРС, на даний час Державна фінансова інспекція України) було розпочато багато років тому з започаткування і впровадження в роботі нових форм контролю – державного фінансового аудиту, перевірок державних закупівель та операційного аудиту. До речі, ці нові різновиди державного контролю були законодавчо закріплені за ДКРС.

Поряд з цим, Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» орган ДКРС – Головне контрольно-ревізійне управління України було реорганізовано в Державну фінансову інспекцію України, яка здійснює свою діяльність на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 23.04.2011 р.

В цілому реорганізація звелася до зміни назви органу, скорочення чисельності та структури державного органу. Будь-яких стратегічних змін у функціях та завданнях державного фінансового контролю не відбулося. До недоліків даної реорганізації можна віднести виведення із законодавчого поля функціонування органу, який в даний час здійснює свою діяльність на підставі Положення, а не закону, як це було раніше.

Питання чи може діяти орган ефективно і дієво відстоювати інтереси держави, будучи законодавчо не визначеним, лишається відкритим. Відповідь на нього скоріше за все дасть час.

Виклад основних положень. Пропонуємо розглянути аргументи аналогічних змін назви, які відбулись у США, висловлені колишнім керівником Державного офісу відповідальності – Генеральним контролером Девідом Уолкером [4].

Після 83 років діяльності Головний рахунковий офіс США (General Accounting Office) змінив свою назву на Державний офіс відповідальності (Government Accountability Office). Дехто може задатись питанням: чому Головний рахунковий офіс (далі – ГРО) надав значення інституційній ідентичності органу, так тісно пов'язаного з державною економікою, поняттями ефективності та доцільності? Але добре відома всім стара назва державного органу не відповідала зростаючій ролі Головного рахункового офісу в уряді. Справа в тому, що дослідження стану бухгалтерського обліку ніколи не було головним завданням Головного рахункового офісу.

В дійсності ГРО зосереджував увагу на урядових витратах. Час бухгалтерів у наукавниках давно минув. Хоча Державний офіс відповідальності (далі – ДОВ) здійснює свою діяльність як головний аудитор фінансової діяльності уряду США, фінансові аудити складають лише близько 15 відсотків від поточної робочої ДОВ. Робота переважно включає в себе оцінку виконання програм, стратегічний аналіз, а також юридичні висновки і рішення за широким колом державних програм і заходів, як на території країни, так і за кордоном.

Сфера діяльності ДОВ сьогодні включає в себе практично все, що здійснює федеральний уряд або планує робити в будь-якій точці світу. Для прикладу, працівники ДОВ в Іраку вивчали все, починаючи від військової логістики до укладання угод за програмою ООН «Нафта в обмін на продовольство». ДОВ став сучасним, багатогалузевим професійним органом, в якому серед 3200 співробітників є економісти, науковці, інженери, юристи, фахівці ІТ, а також інші фахівці в галузях від охорони здоров'я до національної безпеки (для порівняння – чисельність державних службовців Державної фінансової інспекції України – 5597 чол.) [3].

Сьогодні більшість звітів ДОВ не обмежуються питаннями наскільки федеральні кошти витрачаються належним чином та чи відповідають федеральні програми потребам і очікуванням суспільства. ДОВ досліджує, як міністерства і відомства витрачають кошти, отримані від платників податків.

Будучи безперечним прихильником законності і прозорості фінансової діяльності уряду, ДОВ прагне до того, щоб проблеми, які мали місце в компаніях Enron і Worldcom, не повторилися в державному

секторі. З цією метою публічне інформування громадськості про роботу вважається надзвичайно важливим, практично всі звіти ДОВ у Конгресі в той же день розміщуються в Інтернеті.

Сучасний ДОВ вважає за необхідне надавати громадськості точну, справедливу і збалансовану картину діяльності уряду. Окрім звичайного звернення уваги на помилки, ДОВ також звітує про федеральні програми і діяльність уряду, які успішно функціонують і мають позитивні досягнення.

Представники ДОВ регулярно консультуються з законодавцями та керівниками відомств про шляхи покращення діяльності уряду, впровадження кращого досвіду, об'єднання або ліквідації непотрібних урядових програм.

У середовищі зацікавлених, а деколи заангажованих груп, ДОВ здатен надати Конгресу професійну, об'єктивну, підтверджену фактами, без політичного та/або ідеологічного забарвлення інформацію. Вирішальне значення має незалежна діяльність ДОВ.

Місце ДОВ у законодавчій гілці влади знаходиться на певній відстані від органів виконавчої влади, в яких проводяться перевірки. Крім того, керівник ДОВ призначається на 15-річний термін, який дає органу безперервність керівництва, що досить рідко зустрічається в федеральному уряді.

В результаті ДОВ та його керівник – Генеральний контролер може дозволити собі розглядати довгострокові перспективи і вирішувати цілу низку складних, а іноді й спірних питань. Незалежність ДОВ також підтверджується тим, що його співробітники складаються з державних службовців, прийнятих на роботу на основі їх знань, навичок і здібностей.

Оскільки більша частина завдань ДОВ присвячена щоденному моніторингу роботи уряду, ДОВ також привертає увагу політиків і громадськості до проблем національного значення ще до того, як вони досягнуть критичних значень.

ДОВ також тримає в полі зору довгострокові проекти, які потребують підвищеної уваги внаслідок погіршення фінансового стану уряду, виникнення проблем соціального захисту, охорони здоров'я та боротьби з тероризмом.

ДОВ усвідомлює свою відповідальність за оприлюднення і підняття перед владою і суспільством цих проблем.

Сьогодні ДОВ прагне бути прикладом для інших органів, являючись відповідальним за результати своєї діяльності. З 2000 року ДОВ видає річні звіти, які відображають результати роботи та стратегічні завдання на майбутні періоди.

Для прикладу, результати роботи за рік дозволили додатково мобілізувати 35,4 млрд доларів США, що складає 78 доларів віддачі за кожен долар, витрачений на утримання УОВ (даний показний являє собою окупність органу, який значно вищий від роботи вітчизняних органів державного контролю).

ДОВ також повідомляє про значні нефінансові досягнення, такі, наприклад, як зміцнення безпеки у федеральних будівлях і поліпшення якості медичної допомоги на дому. Надано понад 2000 конкретних рекомендацій щодо поліпшення діяльності уряду. В останні роки близько чотирьох з п'яти наданих ДОВ уряду рекомендацій були виконаними. Оцінка роботи за критеріями витрати/вигоди має стати звичною для всього уряду.

Зміна назви є маленьким кроком, але має бути великим викликом – необхідність змінити діяльність уряду таким чином, щоб це відповідало потребам і вимогам сьогодення.

Сьогоднішній ДОВ визначає стан справ в уряді країни та змушує його відповідати за результати діяльності. Громадськість повинна бути поінформованою про всі аспекти діяльності органів державного управління – від здійснених витрат діяльності до обґрунтованості прийняття політичних рішень. Зрештою, представник уряду залежить від інформованого електорату.

Вивчаючи зарубіжний досвід державного фінансового контролю, варто розглядати принципи і стандарти, на яких він базується. Для цього слід також розглянути досвід Сполучених Штатів Америки, зокрема державні стандарти аудиту (Government Auditing Standards) [5].

Усі перевірки розпочинаються з визначення мети, яка в свою чергу визначає форму проведення контрольного заходу та застосування відповідних стандартів контролю.

Типи аудиту, які визначені їх завданнями, класифіковані стандартами і передбачають фінансовий аудит (financial audits) і аудит ефективності (performance audits).

Перевірки можуть поєднувати елементи фінансового аудиту і аудиту ефективності, або можуть мати обмежені завдання одного з аудитів.

Для прикладу, аудитори проводять перевірки укладання урядом угод та грантів з установами приватного сектора, а також некомерційними організаціями, які часто можуть включати завдання обох видів аудиту.

Зазвичай вони називаються аудити угод або аудити державних грантів.

Інші приклади таких перевірок включають внутрішні аудити, аудити дотримання законодавства та контроль в середовищі комп'ютерних систем.

Аудитори повинні дотримуватись стандартів, які застосовуються до конкретної мети аудиту.

Фінансовий аудит включає перевірку фінансової звітності і перевірку фінансово-господарської діяльності.

Перевірка фінансової звітності забезпечує впевненість в тому, наскільки звітні дані відповідають результатам діяльності, а грошові потоки здійснюються у відповідності з загальновстановленими принципами обліку.

Перевірка фінансово-господарських діяльності встановлює:

- чи відповідає фінансова інформація встановленим критеріям;
- чи дотримувалось підприємство встановлених фінансових обмежень;
- чи здійснює підрозділ внутрішнього контролю підприємства належний контроль за складанням фінансової звітності та збереженням активів, чи його діяльність забезпечує досягнення поставленої мети.

Перевірки фінансово-господарської діяльності можуть включати дослідження:

- сегментів фінансової звітності; фінансову інформацію (наприклад, звіт про доходи і витрати, звіт про прибуткування готівки і здійснення виплат, звіт за основними фондами); розрахунки з бюджетом та аналіз причин розбіжностей між плановими і фактичними показниками;
- внутрішній контроль дотримання законів і інших нормативних актів, внутрішніх розпоряджень;
- придбання товарів і послуг;
- стан ведення бухгалтерського обліку;
- звіт щодо виконання грантів та угод;
- внутрішній контроль фінансової звітності та аналіз стану активів, включаючи контроль за використанням інформаційних систем;
- дотримання законодавства про запобігання шахрайства.

Аудит ефективності – об'єктивна і систематична перевірка результатів діяльності з метою забезпечення незалежної оцінки діяльності уряду, виконання програм, здійснення функцій, яка має на меті подання інформації щодо посилення відповідальності, надання допомоги сторонам у прийнятті рішень та при необхідності коригувати рішення.

Аудити ефективності включають в себе перевірки економії і ефективності та перевірки виконання бюджетних програм.

1. Перевірки економії і ефективності включають наступні визначення:

- чи використовує підприємство свої ресурси (такі, як персонал та власність) економно і ефективно;
- причини неефективної і неекономної діяльності;
- чи дотримується підприємство законів й інших нормативних актів, націлених на економію і ефективність.

2. Перевірки бюджетних програм передбачають визначення:

- якою мірою досягнуто результат, що встановлювався законодавчим або виконавчим органом;
- ефективність діяльності установи, програми, або виконання функцій;
- чи забезпечила установа дотримання норм законодавства, які належать до виконання програми.

Перевірка економії та ефективності розглядає:

- чи відкрито здійснюється діяльність;
- чи відповідає тип, кількість, якість ресурсів відповідній вартості;
- чи належним чином зберігаються ресурси;
- чи не допускається дублювання роботи працівниками, яка має незначну вагу;
- чи не допускається незначне завантаження персоналу або збільшені штати;
- чи застосовуються ефективні прийоми і процедури в роботі;
- чи використовується оптимальна кількість ресурсів (персонал, обладнання, засоби) у виробництві або наданні відповідної кількості й якості продукції та/або послуг і чи своєчасно;
- чи дотримуються вимоги законів і інших нормативних актів, які можуть впливати на придбання, захист, збереження і використання ресурсів підприємства/установи;
- чи налагоджена відповідна система управлінського контролю для оцінки рівня ефективності виконання програм;
- чи повідомлялось про заходи економії і ефективності, наскільки вони доцільні і відповідають дійсності.

В ході перевірки виконання бюджетних програм:

- оцінюють, наскільки цілі нової або діючої програми є вірними і відповідають поставленим завданням;
- визначають ступінь відповідності виконання програми встановленому рівню або результатам;

- оцінюють ефективність програми та/або окремих складових програми;
- виявляють фактори, які перешкоджають досягненню запланованих результатів;
- визначають, чи вдалось керівництву розглянути альтернативні рішення для досягнення найефективніших результатів при менших затратах;
- визначають, чи складові програми не дублюють або чи не конфліктують/суперечать іншим складовим;
- окреслюють шляхи покращення виконання програми ;
- оцінюють відповідність програми законодавству й іншим нормативним актам;
- визначають, чи забезпечує система контролю управління належну оцінку, звітування та контроль за ефективністю виконання програми;
- визначають, чи розробило керівництво відповідні заходи щодо оцінки виконання програми, на скільки вони дієві і актуальні.

Державні аудитори також можуть здійснювати іншу діяльність, крім проведення аудитів.

Зокрема:

- допомагати законодавчому органу виносити питання на слухання;
- вдосконалювати методи контролю і підходи до оцінки виконання нових програм і діючих програм;
- здійснювати прогноз виконання програм без оцінки поточних операцій/результатів;
- брати участь у слідчих діях.

Висновок. Без усвідомлення необхідності зміни пріоритетів у напрямках і завданнях державного фінансового контролю неможливо забезпечити реформування органів державного управління. Для пошуку прогресивних форм контролю і нових підходів до нього повинен широко використовуватись зарубіжний досвід.

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010.

2. Про положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499/2011.

3. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 р. № 1184.

4. David M. Walker Comptroller General of the United States GAO Answers the Question: What's in a Name? / M. David // Roll Call on July 19, 2004.

5. Government Auditing Standards The Inspector General Act of 1978, as amended, 5 U.S.C. App. (1982).

Любенко А.М. Актуальность внедрения зарубежного опыта при реформировании системы государственного финансового контроля Украины.

Рассмотрена необходимость использования международного опыта при реформировании системы государственного финансового контроля Украины, внедрения новых и более эффективных форм осуществления контроля.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, Государственная финансовая инспекция Украины, государственный аудит эффективности.*

Lyubenko A.M. Urgency of Implementing International Experience in Reforming the System of Financial Control over Ukraine.

The article considers the need of taking into account international experience in reforming the system of financial control of Ukraine, the use of new and more effective forms of control.

Key words: *state financial control, the State Financial Inspection of Ukraine, the Government Performance Audit.*

УДК 658.012.338

О.А. Мартинюк

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ В УПРАВЛІННІ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ БАНКУ

Розглянуто сучасні підходи формування інноваційних технологій на основі проектування інформаційно-аналітичного забезпечення економічної безпеки банку, а також сутність та показники, які формують можливість стабільного та сталого розвитку. Визначено місце та роль ІАЗ ЕББ, та основні напрямки розвитку стратегії інноваційного типу.

Ключові слова: *інновація, інноваційний продукт, інноваційна складова, інформаційно-аналітичне забезпечення, стратегія інформаційно-аналітичної безпеки.*

Постановка проблеми. Процеси, які відбуваються у вітчизняній банківській системі, протікають в умовах недостатньо розвиненої ринкової інфраструктури, правового нігілізму суб'єктів господарювання, високої динаміки змін у правовому просторі економіки, істотно підвищують рівень загроз економічній безпеці банку. Ефективна підтримка функціонування сталої системи банку, можлива тільки в разі