

ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ ОПЕРАЦІЙ З ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ І МАЙНОМ ПРИ ПЛАНУВАННІ ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ



А. І. Дешко, канд. техн. наук,
А. Є. Слівак, канд. екон. наук

Актуальність проблеми. В умовах неможливості проведення тотального контролю законності та ефективності використання бюджетних коштів і державного майна ефективність роботи органів Державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС) у значній мірі визначається вибором тем контрольних заходів і формуванням переліків підприємств, установ і організацій, на яких здійснюватимуться ці заходи.

Зазвичай цей вибір відбувається в умовах обмеженого обсягу інформації, оскільки за діючої системи організації контрольно-ревізійної роботи переважна більшість інформації про підконтрольний об'єкт збирається безпосередньо на самому об'єкті під час підготовки та проведення контрольних заходів. Отже, існує ймовірність, що поза увагою контролюючих органів залишаться незаконні, неефективні та ризиковані операції з державними фінансами та майном. Запобігти цьому в значній мірі можна завдяки створенню і використанню для підтримки прийняття рішень з формування переліків підприємств, установ і організацій, на яких здійснюватимуться контрольні заходи, спеціального інформаційного ресурсу – реєстру паспортів підконтрольних об'єктів, в якому накопичуються та систематично опрацьовуються дані різноманітного походження (інформаційні ресурси органів виконавчої влади, матеріали звернень громадян і правоохоронних органів, публікації засобів масової інформації тощо). Створення такого інформаційного ресурсу потребує проведення аналізу і систематизації ризиків операцій з управління державними фінансовими і матеріальними ресурсами, розробки відповідної системи показників (критеріїв), що визначатимуть інформаційні потреби процесів прийняття рішень з формування переліків підприємств, установ і організацій під час планування контрольно-ревізійної роботи.

Таким чином, оцінювання ризиків операцій з державними фінансами та майном є актуальним завданням, вирішення якого сприятиме вдосконаленню сис-

теми планування діяльності органів ДКРС і підвищенню ефективності державного фінансового контролю в цілому.

Постановка проблеми. Законодавчо визначені завдання державного фінансового контролю окреслюють коло підприємств, установ і організацій, а також здійснюваних ними процесів і операцій, які є підконтрольними органам ДКРС. Результативність і дієвість державного фінансового контролю залежить від якісних характеристик планів контрольно-ревізійної роботи, а також від ефективності їхньої реалізації ревізорами і аудиторами, залученими до підготовки і проведення контрольних заходів.

Для розробки якісних збалансованих планів контрольно-ревізійної роботи, зменшення ймовірності непроведення заходів державного фінансового контролю на підприємствах, установах і організаціях, де мають місце незаконні, неефективні та ризиковані операції з державними фінансами та майном, необхідно суттєво розширити інформаційну базу системи планування контрольно-ревізійної роботи, створивши реєстр паспортів підконтрольних об'єктів, основний зміст якого складають відомості про зазначені операції згідно з розробленою системою показників і критеріїв, що мають якнайповніше характеризувати процеси і операції, які здійснюються підконтрольними органам ДКРС підприємствами, установами і організаціями.

Оскільки при плануванні контрольних заходів внутрішні інформаційні ресурси (дані управлінського обліку) підконтрольних об'єктів органам ДКРС недоступні, у даному дослідженні ми зосередимо увагу виключно на зовнішніх процесах і операціях підконтрольних об'єктів, що передбачають їхню взаємодію з іншими підприємствами (установами, організаціями) і знаходять відображення у зовнішніх інформаційних ресурсах.

Розроблення системи показників є передумовою

проекування паспорта підконтрольного об'єкта і дає змогу визначитися з зовнішніми джерелами інформації для формування і ведення зазначеного реєстру.

Мета статті – проведення аналізу нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів ДКРС, з метою визначення системи підконтрольних процесів і операцій, здійснюваних підприємствами, установами і організаціями; розробка системи показників (критеріїв) для оцінки ефективності та ризиків проведення цих операцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Структуру, головні завдання та основні функції державної контрольно-ревізійної служби визначено Законом України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ (із змінами).

Основні засади діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби регулюються Положенням про Головне контрольно-ревізійне управління України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 884; Положенням про Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, затвердженим Наказом Головки КРУ України від 09.01.2001 №111 11 (Із змінами, внесеними згідно з Наказами Головного контрольно-ревізійного управління від 16.08.2001 № 74, від 29.11.2004 № 320, від 18.12.2006 № 409, від 01.04.2008 № 163); Типовим положенням про контрольно-ревізійний підрозділ, затвердженим Наказом Головки КРУ України від 07.02.2001 №11 (Із змінами, внесеними згідно з Наказами Головного контрольно-ревізійного управління від 16.08.2001 № 74, від 29.11.2004 № 320, від 18.12.2006 № 409).

Відповідно до діючого законодавства органи ДКРС здійснюють проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування в міністерствах, інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і в суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують (використовували в період, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи).

Проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 1017, та Методичних рекомендацій, затверджених Наказом Головки КРУ України від 15.12.2005 № 444.

Проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової та господарської діяльності бюджетних установ здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 № 1777,

та Методичних рекомендацій, затверджених Наказом Головки КРУ України від 19.12.2005 № 451.

Проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 р. № 361 (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 № 1673), та методики, затвердженої Наказом Головки КРУ України від 04.08.2008 № 300.

Проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 506.

Проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 698, та Методичних рекомендацій, затверджених Наказом Головки КРУ України від 13.03.2007 № 50.

Проведення інспектування в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах і в суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують (використовували в період, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), а на підставі рішення суду – в інших суб'єктів господарювання здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550, з урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 р. № 918.

Проведення перевірок державних закупівель органами державної контрольно-ревізійної служби здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого Наказом Головки КРУ України від 26.06.2007 № 136.

Планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 № 955, (Із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 № 1630, від 31.12.2004 № 1777, від 13.04.2005 № 278, від 25.03.2006 № 361, від 06.06.2007 № 810), та Положення, затвердженого Наказом Головки КРУ України від 26.10.2005 № 319.

Заходи з проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування здійснюються відповідно до:

- плану основних напрямів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби, який складається на календарний рік;

- планів контрольно-ревізійної роботи Головки КРУ, контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також планів контрольно-ревізійної роботи контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах, районах у містах, у тому числі міжрайонних контрольно-ревізійних відділів, які складаються на кожний квартал.

Основними підставами для включення заходів з проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування до планів контрольно-ревізійної роботи органів державної контрольно-ревізійної служби є:

а) закони, акти та доручення Президента України, Кабінету Міністрів України, накази Мінфіну, які не потребують термінового виконання без включення до планів;

б) звернення правоохоронних органів, юридичних і фізичних осіб з приводу проведення ревізій і перевірок, які можливо виконати в плановому порядку;

в) пропозиції Рахункової палати, Мінфіну, Мінекономіки, Державної податкової адміністрації, Держмитслужби, Державного казначейства, прийняті Головки КРУ до виконання;

г) ініціатива, виявлена органами державної контрольно-ревізійної служби з урахуванням таких критеріїв:

- економічна та соціальна важливість питань, які обов'язково включаються до програм і планів дій Кабінету Міністрів України на відповідний період;

- значний обсяг фінансових потоків, інших державних ресурсів, що спрямовувалися на виконання бюджетних програм, утримання державних органів;

- публічна інформація про факти порушень і зловживань у фінансовій сфері та неефективного управління державним майном;

- імовірність виникнення фінансових порушень, у тому числі внаслідок відсутності (низького рівня) внутрішнього фінансового контролю, правової неврегульованості економічної діяльності;

- періодичність проведення ревізій і перевірок у бюджетних установах відповідно до закону;

г) ініціатива, виявлена підконтрольними установами та їхніми органами управління, прийнята Головки КРУ до виконання.

Основними завданнями Головки КРУ є:

1) здійснення державного фінансового контролю за: використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильною визначенням потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов'язань, використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінан-

сової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, бюджетних установах і суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів і державних фондів або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі — підконтрольні установи), виконанням місцевих бюджетів;

використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, у межах повноважень, визначених законом;

2) здійснення контролю за усуненням виявлених недоліків і порушень і розроблення пропозицій щодо недопущення їх у подальшому.

Реалізація першого завдання передбачає контроль за процесами:

- здійснення видатків, спрямованих на реалізацію загальнодержавних, регіональних і галузевих цільових програм;

- формування і виконання бюджетних програм;

- здійснення закупівель товарів, робіт і послуг;

- управління доходами і видатками місцевих бюджетів;

- управління державним і комунальним майном;

- управління державними корпоративними правами.

Оцінювання ризиків неефективного здійснення зазначених процесів пропонується проводити за такими критеріями (ознаками):

1. Видатки, спрямовані на реалізацію загальнодержавних, регіональних і галузевих цільових програм:

- невідповідність потреби програми в коштах затвердженим асигнуванням (у тому числі в динаміці);

- невідповідність фактичних видатків затвердженим асигнуванням (у тому числі в динаміці);

- непропорційність фактичного недофінансування програми недосягненню цільових показників;

- неузгодженість цільових показників і результативних показників бюджетних програм за змістом, плановими та фактично досягнутими значеннями.

2. Бюджетні програми

- невідповідність показників фінансового плану, бюджетного запиту затвердженим асигнуванням (у тому числі в динаміці);

- невідповідність фактичних видатків (у тому числі закупівель) за програмою затвердженим асигнуванням (у тому числі в динаміці);

- відмінність фактично досягнутих значень результативних показників від планових;

- невідповідність динаміки зміни показників затрат, продукту, ефективності та якості;

- відсутність кореляції результативних показників

БП з показниками статистичної, фінансової та бухгалтерської звітності;

• істотна відмінність результативних показників БП від аналогічних показників інших програм.

3. Державні закупівлі:

• невиконання плану державних закупівель;
• значні відхилення від звичайних цін і коливання динаміки закупівель, що забезпечують виконання постійних державних функцій;

• наявність оскарження процедур закупівель;
• постійний склад учасників різних закупівель одного замовника;

• регулярне визнання переможцем відкритих торгів і запитів цінових пропозицій одного й того ж учасника.

4. Місцеві бюджети:

• значний розмір бюджетного дефіциту в порівнянні з іншими територіями;

• непропорційно низьке надходження податків і зборів відносно основних фінансових результатів у порівнянні з іншими територіями;

• висока питома вага трансфертів з бюджетів вищих рівнів;

• невиконання плану доходів бюджету;
• негативна динаміка формування доходів за окре-

мими видами податків і зборів;

• невідповідність фактичних видатків затвердженим асигнуванням (у тому числі в динаміці);

• зміна джерел фінансування видатків.

5. Управління майном:

• значна відмінність експертної оцінки вартості майна від залишкової вартості майна;

• значна зміна залишкової вартості майна;

• повна або часткова передача майна в оренду, концесію, лізинг чи заставу;

• приватизація, відчуження, списання, зняття з балансу або ліквідація майна;

• передача майна іншій юридичній особі;

• передача майна до сфери управління іншому органу державної влади.

6. Державні корпоративні права:

• зміна кількості акцій у складі державної частки;

• зміна державної частки у статутному фонді;

• зміна вартості корпоративних прав держави;

• зниження чистого доходу;

• зменшення чистого прибутку.

Для оцінювання ризиків неефективного управління фінансовими і матеріальними ресурсами необхідним є використання таких зовнішніх джерел інформації:

Підконтрольний процес (об'єкт)	Джерело інформації	Власник інформації
Замовлення/виконання державних цільових програм	Система моніторингу ДЦП	Мінекономіки
Бюджетні запити	АІС «Держбюджет»	Мінфін
Бюджетні програми	АІС «Держбюджет» Масив паспортів бюджетних програм	Мінфін
Державні закупівлі	Інформаційна система з питань державних закупівель	Мінекономіки [1]
Динаміка фінансових потоків	Система «Казна»	Держказначейство
Державне/комунальне майно	Єдиний реєстр об'єктів державної власності реєстри об'єктів комунальної власності	Фонд держмайна [2]
Державні корпоративні права	Реєстр корпоративних прав держави Фінансові плани підприємств з корпоративними правами держави	Фонд держмайна

Реалізація другого завдання ґрунтується на оцінюванні ризиків невпровадження результатів раніше проведених контрольних заходів. Основним джерелом інформації є Єдина інформаційно-аналітична система ДКРС України. Під час розробки відповідних критеріїв доцільно взяти за основу показники оцінювання ефективності системи державного фінансового контролю [3], упорядковані за формами контролю. Пропонується така система критеріїв ризиків невпровадження результатів контрольних заходів:

1. По ревізіях і перевірках:

• рівень порушень під час формування та використання охоплених контролем державних ресурсів;

• рівень відшкодування виявлених порушень;

• рівень усунення порушень, що не мають грошового еквівалента.

2. По державних фінансових аудитах:

• рівень реалізації пропозицій щодо підвищення ефективності виконання бюджетних програм;

• питома вага вартості реалізованих пропозицій

щодо підвищення ефективності виконання бюджетних програм у загальному обсязі пропозицій;

- рівень усунення недоліків (порушень) і врахування рекомендацій щодо підвищення ефективності фінансово-господарської діяльності;

- питома вага вартості усунутих недоліків (порушень) і врахованих рекомендацій щодо підвищення ефективності фінансово-господарської діяльності в їхньому загальному обсязі.

Висновки

З метою підвищення дієвості і результативності державного фінансового контролю запропоновано розширити інформаційну базу системи планування контрольно-ревізійної роботи за рахунок залучення зовнішніх джерел, що дають змогу оцінювати ризики та ефективність операцій з державними фінансами і майном під час формування переліків

підприємств, установ і організацій для проведення контрольних заходів.

За результатами аналізу нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів ДКРС, розроблено систему показників (критеріїв) для оцінювання ефективності та ризиків операцій з державними фінансами і майном.

ЛІТЕРАТУРА

1. <http://me.kmu.gov.ua>
2. <http://www.spfu.gov.ua>
3. Дешко А. І., Каменська О. С., Слівак А. Є. Основні напрями розвитку та оцінка ефективності системи державного фінансового контролю // Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України: Зб. наук. пр. – Вип. 6. – К.: ДНДІМЕ, 2005.

УДК 336.71:339.9 (477)

ВПЛИВ ГЛОБАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ НА ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ



М. В. Литвин

Постановка проблеми. Одним із найбільш негативних проявів глобалізаційних процесів є виникнення глобальних фінансових криз. Криза 2008 р. є першою повномасштабною економічною кризою в умовах глобалізації. Кризові явища характеризуються високою швидкістю поширення (протягом одного-двох місяців криза охопила більшу частину Земної кулі); географічними межами (кризові явища проявилися практично в усіх країнах світу незалежно від ступеня розвитку економіки); глибиною (за короткий час перестали існувати такі банківські гіганти, як Fanny May, Freddie Mac, Salomon Brother). Україна стала далеко не першою державою, що зіткнулася з масштабною економічною кризою і кризою банківської системи зокрема. Дослідження основних передумов виникнення банківської кризи на рівні банківських систем країн світу та зокрема в Україні, аналіз основних тенденцій і проблем розвитку національної банківської системи на сучасному етапі дасть змогу сформулювати рекомендації щодо функціонування банківської системи України в умовах кризи.

Аналіз останніх наукових досліджень. З огляду

на актуальність дослідження функціонування банківських систем у кризових умовах багато іноземних і вітчизняних науковців і практиків присвятили свої роботи даній проблематиці. Теоретичні основи транснаціоналізації банківського капіталу в умовах глобалізації були закладені зарубіжними вченими: Е. Альтманом, М. Беретом, Р. Брейлі, Е. Бріггемом, Й. Гідді, М. Леві, С. Майерсом, Дж. Моссіном, М. Поттером тощо. Пошукам шляхів подолання глобальної фінансової кризи присвячена значна кількість наукових досліджень українських учених і науковців країн СНД, а саме: О. Дзюблюка, О. Барановського, В. Міщенко, С. Тігіпка, Ю. Уманціва, М. Кириченка, А. Савлука, А. Гідуляна, В. Литвицького, Г. Чибрикова, А. Дроб'язко, С. Науменкової, А. Анікіна, О. Васирика, А. Грязнова, Л. Дробозіна, І. Д'яконова, А. Єпіфанова, К. Павлюка, В. Попова та ін.

Слід зазначити, що поширення глобальних факторів впливу на банківську систему України зумовлюють необхідність постійного спостереження, аналізу та актуалізації вищезазначених досліджень, оскільки проблема розробки основних напрямів стратегії банківської системи України в умовах глобальної фінансової кризи залишається ще недостатньо дослідженою.

Мета роботи – аналіз тенденцій і проблем розвитку банківської системи України в умовах глобальної фінансової кризи та розробка основних напрямів стратегії банківської системи України в кризових умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Банківські кризи є закономірним явищем у динаміці роз-