

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-58-28>

УДК 336.1

ВЗАЄМОДІЯ ВНУТРІШНЬОГО ТА ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

INTERACTION BETWEEN INTERNAL AND EXTERNAL FINANCIAL CONTROL OF STATE ENTERPRISES IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Слюсар Вадим Юрійович

аспірант PhD,

Державний податковий університет

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8107-3444>

Sliusar Vadym

State tax university

У статті досліджується сучасний стан взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств протягом 2018–2022 років. Зосереджена увага на дублюванні контрольних заходів, які були застосовані до досліджуваних державних підприємств. На прикладі таких підприємств виявлено ключові моменти дублювання: дослідження однакових періодів, надання схожих звітів та представлення аналогічних рекомендацій. У зв'язку з прагненням України вступити до Європейського Союзу, в статті досліджено механізми взаємодії елементів системи фінансового контролю ЄС та країн-членів ЄС. Наведені пропозиції пов'язані з удосконаленням взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств в Україні. Пропонується удосконалити законодавчу базу, створити чіткі лінії розподілу компетенцій між досліджуваними органами, а також створити єдину інформаційну систему для покращення комунікації та ефективності фінансового контролю.

Ключові слова: Рахункова палата, Державна аудиторська служба, державні підприємства, євроінтеграція, єдина інформаційна система.

The article includes a thorough analysis of control measures undertaken by the Accounting Chamber and the State Audit Service of Ukraine in the period from 2018 to 2022. The study reveals several issues related to the internal and external financial control of state enterprises. Special attention is paid to the duplication of control measures between these bodies in the process of monitoring state enterprises, which manifests in the inspection of the same enterprises and analysis of identical periods. Such an approach leads to the use of identical data and the formation of similar audit conclusions. It highlights the lack of effective coordination and interaction between the controlling bodies. The article includes an analysis of the financial control system of the European Union, which includes independent audit bodies such as the European Court of Auditors and the European Anti-Fraud Office (OLAF). The importance of independence and interaction at various levels of EU state financial control is discussed. Key aspects such as interaction with national bodies, the use of INTOSAI standards, and the role of audit in managing state resources are illuminated. The article identifies the need to enhance the effectiveness of interaction between the Accounting Chamber and the State Audit Service through the improvement of the legislative framework of these bodies. The main directions for such improvement include the creation of a clear line of division of competencies and powers between the bodies and the definition of procedures for cooperation between them. Effective communication between the controlling bodies can be achieved through the creation of a unified information system. Proposed improvements include the legislative framework, defining clear competencies and powers between state enterprise control bodies. The investigation emphasizes the importance of creating a unified information system, which should facilitate effective communication between controlling bodies and other entities in the state sector. The unified information system should integrate and systematize control measures data and provide access to information that has already been processed during previous inspections. The article highlights the importance of a systematic approach to the collection, processing, and analysis of data in the context of financial control of state enterprises.

Key words: Accounting Chamber, State Audit Service, state enterprises, European integration, unified information system.

Постановка проблеми. В контексті євроінтеграції, які набувають більшої актуальності для України, особлива увага приділена адаптації національної системи фінансового контролю до стандартів та вимог Європейського Союзу. Цей процес передбачає реформування існуючих законодавчих баз та забезпечення їх відповідності критеріям та принципам ЄС. В рамках адаптаційного процесу важливим аспектом є дослідження взаємодії між внутрішнім та зовнішнім фінансовим контролем державних підприємств. Воно передбачає аналіз існуючої взаємодії та розробку рекомендацій спрямованих на її удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вчені, як: С. В. Бардаш, І. В. Басанцов, Н. Г. Виговська, Г. В. Дмитренко, І. К. Дрозд, І. М. Іванова, В. К. Симоненко, Ю. Б. Слободяник, І. Б. Стефанюк, О. А. Шевчук та інші. Їх дослідження внесли важливий вклад в глибоке розуміння системи взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю, їх сучасного стану та проблематики. Окрім того, науковці активно обговорюють перспективи та виклики, пов'язані з євроінтеграцією України. Однак, попри теоретичну розробленість цієї тематики, залишається актуальною необхідність практичного дослідження взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств. Таке дослідження

може виявити потенційні слабкі місця у взаємодії цих органів та запропонувати шляхи їх усунення для підвищення ефективності фінансового контролю на державному рівні.

Формулювання цілей статті. Дослідити сучасний стан взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств, виявити наявні проблеми та розробити рекомендації щодо удосконалення такої взаємодії для досягнення більш ефективної координації та комунікації органів фінансового контролю на зразок європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом періоду з 2018 по 2022 роки Рахункова палата та Державна аудиторська служба України проводили контрольні заходи, фокусуючись на одних і тих же державних підприємствах. Кількість цих підприємств складала 7% від загальної (рис. 1).

За досліджуваний період органи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств дублюють контрольні заходи один одного. Це проявляється в дослідженні однакових періодів, що призводить до використання однакових даних та формування схожих аудиторських висновків. У випадку дослідження різних періодів, контролюючі органи повторно виявляють ті самі порушення через деякий час після їх виправлення, що свідчить про відсутність довгострокової ефективності контрольних заходів (табл. 1). Наявний стан тільки підтверджує

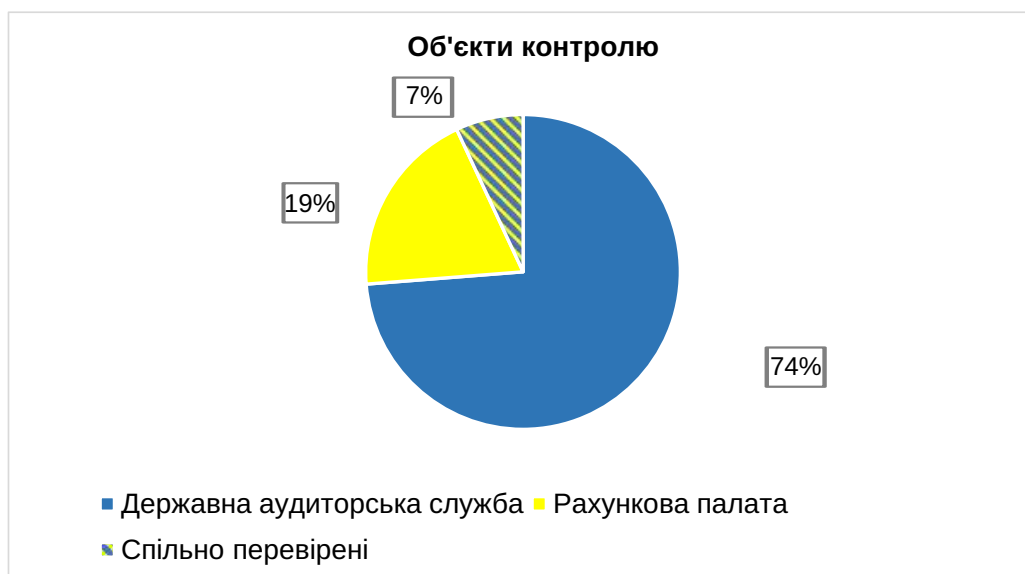


Рис. 1. Розподіл перевірених державних підприємств контролюючими органами

Джерело: сформовано автором

Таблиця 1

**Схожі елементи в контрольних заходах Рахункової палати
та Державної аудиторської служби**

| Державне підприємство (ДП) | Спільний період | Предмет контролю | Спільні результати |
|--|-------------------------|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| «Центр Державного земельного кадастру» | 2017 | Використання коштів за програмою КПКВК 2803020 «Проведення земельної реформи» | Виявлені порушення в закупівлях та нерезультативне використання коштів. |
| «Національні інформаційні системи» | 01.04.2017 - 30.09.2017 | Стан забезпечення функціонування єдиних та державних реєстрів | Контролюючими органами виявлена нормативно-правова невизначеність ДП та надані аналогічні рекомендації Міністерству юстиції України. |
| «Хмельницьке лісомисливське господарство» | 01.01.2018 - 30.06.2018 | Повнота нарахування і своєчасність сплати до державного бюджету податків та інших надходжень | Контролюючі органи виявили заниження та недонадходження рентної плати внаслідок недоліків у фінансовому управлінні. |
| «Чернівецьке лісове господарство» | 01.01.2016 - 30.06.2018 | | |
| «Національний академічний український драматичний театр ім. Марії Заньковецької» | 01.01.2017 - 30.06.2018 | Законність, продуктивність, результативність, економність використання коштів, спрямованих на фінансову підтримку театру. | Контролюючими органами було встановлено протиріччя між офіційним правовим статусом та реальною діяльністю Національного театру. Крім того, виявлено недоотримання доходів підприємством та встановлено неефективність використання бюджетних коштів внаслідок проведення збиткових виїзних вистав та гастрольних заходів. |
| «Служба місцевих автомобільних доріг у Черкаській області» | Відсутній | Використання бюджетних коштів, виділених на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг | Контролюючими органами виявлені аналогічні порушення, які полягають у завищенні вартості виконаних робіт та подвійної оплати за ремонтні роботи. Враховуючи різні досліджувані періоди, державне підприємство продовжує практику вчинення таких порушень, незважаючи на фінансовий контроль. |
| «Львівський державний міжобласний спеціальний комбінат» | 2017 - 2018 | Використання коштів за бюджетною програмою КПКВК 2408090 «Виконання робіт у сфері поводження з радіоактивними відходами неядерного циклу, будівництво комплексу «Вектор» та експлуатації його об'єктів» | Контролюючі органи встановили однакові порушення пов'язані із плануванням та фактичним здійсненням відшкодування фактичних витрат на виплату та доставку пільгових пенсій за рахунок коштів програми, що не відповідає напрямом використання бюджетних коштів. |

Продовження Таблиці 1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|-------------------------|--|---|
| Дослідне господарство «Корделівське» | 2017 - 2018 | Оцінка ефективності управління державним підприємством та використання бюджетних коштів | Контролюючими органами виявлені однакові порушення пов'язані з неефективним управлінням державним майном, упущеними вигодами та відсутністю інвентаризації земельних ділянок. Спостерігається повторювальність схожих порушень протягом різних досліджуваних періодів, окрім того існує тенденція до їх збільшення. |
| «Національний центр Олександра Довженка» | Відсутній | Ефективність використання бюджетних коштів та управління державним майном | Контролюючими органами виявлені однакові порушення державного підприємства. Незважаючи на їх виявлення та надання рекомендацій, вибіркоче виправлення порушень призвело до фінансових втрат та незаконного відчуження майна. |
| ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України» | 01.01.2017 - 31.12.2019 | Ефективність використання коштів, спрямованих на забезпечення підготовки та проведення пісенного конкурсу "Євробачення-2017" | Контролюючі органи виявили однакові порушення, серед яких невиконання умов договору з Європейською мовною спілкою та фінансові втрати внаслідок невиконання зобов'язань |

Джерело: сформовано автором на основі [1].

недостатню взаємодію між органами внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств.

Для виявлення кращих практик та стратегій, які можуть бути впроваджені для оптимізації взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств необхідно дослідити європейський досвід взаємодії органів фінансового контролю.

Система державного фінансового контролю ЄС складається з незалежного аудиторського органу – Рахункової палати, Управління з питань запобігання зловживанням та шахрайству (OLAF) та внутрішнього контролю в інституціях ЄС. Рахункова палата є зовнішнім органом фінансового контролю ЄС. Вона взаємодіє з національними органами влади та установами. Для цього Рахункова палата має право запитувати будь-яку інформацію, необхідну для здійснення своєї діяльності, від інституцій та органів ЄС, організацій, які отримують платежі з європейського бюджету, або від національних аудиторських установ. Вона звітує про порушення у використанні коштів ЄС і передає будь-які випадки ймовір-

ного шахрайства до Європейського офісу по боротьбі з шахрайством (OLAF) [2].

Статтю 255 визначено, що Рахункова палата проводить аудит у державах-членах співпрацюючи з національними аудиторськими установами або органами відповідних країн [2].

Відповідно до статті 257, Рахункова палата має право отримувати від органів, що адмініструють доходи або видатки та державних підприємств, як одержувачів бюджетних коштів, доступ до всієї необхідної інформації для виконання своїх аудиторських функцій, а також має право доступу до ІТ-систем, що використовується для управління доходами або видатками державного бюджету [2].

Для вступу країни в Європейський Союз, ключовим елементом є прийняття положень *Acquis communautaire*. Однією з базових вимог є створення інституційно, операційно та фінансово незалежного органу зовнішнього аудиту, який застосовує стандарти Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) і звітує перед парламентом про використання ресурсів державного сектору. Окрім цього, необхідно забезпечити

імплементацію державного внутрішнього фінансового контролю у всіх сферах державного сектора. Крім того, орган внутрішнього фінансового контролю має бути функціонально незалежним.

Органи зовнішнього фінансового контролю країн-членів ЄС різняться підходами, інструментами якими користуються, повноваженнями та організаційно-управлінськими моделями. В більшості країн ЄС внутрішній фінансовий контроль державних підприємств забезпечується спеціалізованими відділами або структурами, які функціонують у межах Міністерств та інших державних установ. Взаємодія вищих органів фінансового контролю з внутрішніми характеризується високим рівнем координації та впровадження інноваційних підходів для покращення ефективності фінансового контролю. Органи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств мають право отримувати документи, звіти та іншу інформацію, необхідну для виконання своїх повноважень від органів державної влади та інших підконтрольних їм суб'єктів.

Для підвищення ефективності взаємодії між Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою необхідно розпочати з удосконалення законодавчої бази цих органів. Основними напрямками такого удосконалення є створення чіткої лінії розподілу компетенцій та повноважень між органами та визначення порядку і процедур співпраці між ними. Забезпечити ефективну комунікацію між контролюючими органами можна за допомогою створення єдиної інформаційної системи. Серед користувачів якої можуть будуть контролюючі органи та органи, які адмініструють доходи або видатки, серед яких Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна фіскальна служба України.

Єдина інформаційна система може інтегрувати та систематизувати дані контрольних заходів. Вона повинна надавати доступ до інформації, яка вже була оброблена під час попередніх перевірок. Система може містити наступну інформацію про державне підприємство:

- основна діяльність, структура та вище керівництво;
- випадки порушення законодавства та перешкоджання діяльності контролюючих органів;

- аналіз ефективності фінансово-господарської діяльності, в тому числі порівняння планових та фактичних показників;

- використання та стан збереження активів;

- правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності;

- аналіз інвестиційної діяльності;

- оцінку стану внутрішнього контролю;

- зовнішні та внутрішні фактори ризику;

- аналіз та оцінку ефективності управління;

- ознаки банкрутства;

- податкові та митні зобов'язання, а також відомості про виконання цих зобов'язань.

Висновки. Протягом досліджуваного періоду контролюючі органи здійснювали перевірки одних і тих самих державних підприємств. Спостерігається дублювання контрольних заходів, яке характеризується ідентичністю періодів для проведення досліджень, формуванням схожих висновків, а також наданням аналогічних рекомендацій різними контролюючими органами. Зазначене свідчить про відсутність координації між органами внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств, що вимагає оптимізації процесів контролю.

Досвід Європейського Союзу у сфері фінансового контролю демонструє високий рівень взаємодії між контролюючими органами державних підприємств, який реалізується через інноваційні підходи та ефективну комунікацію.

Удосконалення взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств необхідно розпочати з удосконалення законодавчої бази Рахункової палати та Державної аудиторської служби України, забезпечити чітке розмежування їхніх компетенцій і повноважень, а також впровадити процедури для ефективної співпраці. Досягнути ефективної комунікації між контролюючими органами можна за допомогою створення єдиної інформаційної системи. Серед її користувачів можуть будуть контролюючі органи та органи, які адмініструють доходи або видатки. Така система має надавати доступ до інформації, яка була оброблена під час попередніх перевірок, тим самим уникаючи дублювання контрольних заходів. Перспективи подальших досліджень полягають у реалізації взаємодії внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю державних підприємств.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аудиторські звіти Державної аудиторської служби та Рахункової палати державних підприємств: «Центр Державного земельного кадастру», «Національні інформаційні системи», «Хмельницьке лісомисливське господарство», «Чернівецьке лісове господарство», «Національний академічний український драматичний театр ім. Марії Заньковецької», «Служба місцевих автомобільних доріг у Черкаській області», «Львівський державний міжобласний спеціальний комбінат», Дослідне господарство «Корделівське», «Національний центр Олександра Довженка», ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

2. THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN#d1e7039-47-1>

REFERENCES:

1. Audytorski zvity Derzhavnoi audytorskoi sluzhby ta Rakhunkovoi palaty derzhavnykh pidpriemstv: «Tsentri Derzhavnoho zemelnogo kadastru», «Natsionalni informatsiini systemy», «Khmelnitske lisomyslyvske hospodarstvo», «Chernivetske lisove hospodarstvo», «Natsionalnyi akademichnyi ukrainskyi dramatychnyi teatr im. Marii Zankovetskoi», «Sluzhba mistsevykh avtomobilnykh dorih u Cherkaskii oblasti», «Lvivskyi derzhavnyi mizhoblasnyi spetsialnyi kombinat», Doslidne hospodarstvo «Kordelivske», «Natsionalnyi tsentr Oleksandra Dovzhenka», PAT «Natsionalna suspilna teleradiokompaniia Ukrainy» [Audit reports of the State Audit Service and the Accounting Chamber of State-Owned Enterprises: "Centre of the State Land Cadastre", "National Information Systems", "Khmelnitsky Forestry and Hunting Enterprise", "Chernivtsi Forestry", "Maria Zankovetska Theatre", "Local Road Service in Cherkasy Oblast", "Lviv State Interregional Specialised Plant", "Kordelivske" Experimental Farm, "Oleksandr Dovzhenko National Centre", "Public Broadcasting Company of Ukraine" JSC]

2. THE TREATY ON EUROPEAN UNION AND THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EN#d1e7039-47-1>