

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

Борець Л.В.

доцент кафедри інформаційного права та права інтелектуальної власності

кандидат юридичних наук, доцент

Національний технічний університет України «КПІ»

У статті досліджено проблеми організаційно – правового забезпечення здійснення державного внутрішнього контролю в системі Міністерства внутрішніх справ України, елементами якого є внутрішній контроль та внутрішній аудит.

В статті досліджені проблеми організаційно-правового забезпечення здійснення державного внутрішнього контролю в системі Міністерства внутрішніх справ України, елементами якого є внутрішній контроль та внутрішній аудит.

This paper investigates the problems of organizational and legal providing of implementation of the governmental internal control in the system of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, whose elements are internal control and internal audit.

Ключові слова: державний внутрішній контроль, внутрішній контроль, внутрішній аудит, Міністерство внутрішніх справ України, ефективність.

Постановка проблеми. Перехід України до реформування суспільного життя і, зокрема, економічних процесів, передбачає необхідність удосконалення управління витратами на утримання органів державної влади, зокрема МВС, з метою дотримання принципів економного та раціонального використання державних коштів, про що Кабінет Міністрів України визначив у постанові “Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету” (прийнятої на засіданні 1 березня 2014 року).

В сучасних умовах жорсткого контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, зокрема і всіх державних ресурсів загалом, особлива роль відведена діяльності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в центральних органах виконавчої влади (далі - ЦОБВ).

Незважаючи на прийняття законів, указів і постанов із питань реформування системи управління, у тому числі й контролю, відсутність цілісної стратегії реформування організаційно-правового механізму фінансового контролю, непослідовність дій у процесі такого реформування постали негативними чинниками у створенні ефективної моделі внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту як елементів цілісної системи фінансового контролю.

Не вироблено єдиних критеріїв щодо визначення оптимальної організаційної структури контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Також потребують додаткового опрацювання підходи до планування контрольно-ревізійної роботи.

Ці чинники, а також матеріали зовнішніх перевірок системи МВС України на предмет ефективності використання бюджетних коштів, які показали, що реалізація системи управління бюджетними коштами в МВС України не забезпечує впровадження єдиної централізованої політики у сфері внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що призводить до нераціонального та неефективного використання бюджетних коштів, дозволяють визначити об’єктивний ступінь актуальності даної статті.

У ході проведення аудиторами Рахункової палати контрольно-аналітичних та експертних заходів за 2012 рік виявлено, відповідно до статей 116 і 119 Бюджетного кодексу України, порушень бюджетного законодавства (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних цільових фондів на загальну суму 12 млрд. 943,8 млн. грн. З цієї суми:

– незаконне, у тому числі нецільове використання коштів становить 4 млрд.781,1 млн. грн.;

– неефективне – 8 млрд. 162,7 млн. грн. Слід зазначити, що питання внутрішнього контролю, які розглядалися Колегією Рахункової Палати у 2012 році від загального обсягу питань склали тільки 0,7 % [1].

Питання правового регулювання внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі МВС України є одним з найменш досліджених у науковому плані. Разом з тим, бракує фундаментальних комплексних досліджень правового регулювання відносин з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту бюджетних установ щодо визначення статусу підрозділів внутрішнього аудиту міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та конкретизації їх контрольної компетенції.

Мета статті – визначити проблеми організаційно – правового забезпечення здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Через відсутність ефективної системи внутрішнього контролю та незабезпечення належного здійснення діяльності з внутрішнього аудиту, сучасний стан фінансово-бюджетної дисципліни в ЦОВВ є вкрай низьким. Це підтверджують результати діяльності зовнішніх контролюючих органів, у першу чергу Держфінінспекції України (майже на кожному з перевірених органами Держфінінспекції у 2013 році об'єктах виявлені значні порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів)[2]. Тому дотримання принципу особистої відповідальності керівників на усіх рівнях є запорукою ефективного управління. Адже саме керівник згідно з вимогами Бюджетного кодексу несе відповідальність за всі дії і процеси в установі, у тому числі за внутрішній контроль і внутрішній аудит, які не обмежуються лише фінансовими аспектами діяльності. Водночас основними перешкодами на шляху реалізації функції внутрішнього аудиту в органах державного сектору є недостатність кадрового потенціалу для забезпечення потреб органів державного сектору спеціалістами з внутрішнього аудиту, недосконалість нормативно-правової бази з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, а саме головне – не усвідомлення керівниками органів державного сектору ролі внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту і, як наслідок, відсутність їх підтримки у розвитку цієї діяльності. Розв'язання такого роду проблем лежить у площині декількох складових:

- 1) удосконалення нормативно-правової бази у сфері внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;
- 2) організація заходів, спрямованих на підтримку та розвиток внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Однією із складових системи управління державними фінансами є державний внутрішній фінансовий контроль, необхідність розвитку якого знайшло відображення у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, яку схвалено Кабінетом Міністрів України 1 серпня 2013 року № 774-р.[3].

Стратегією зазначено, що державний внутрішній фінансовий контроль повинен забезпечувати належне (економічне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами. Зазначений контроль передбачає здійснення внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації.

Базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль.

Основою внутрішнього контролю (за термінологією ЄС - фінансове управління і контроль) є відповідальність керівника за управління та розвиток органу в цілому. До основних функцій керівника належить планування та організація діяльності, формування адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за здійсненням внутрішнього контролю та управління ризиками для досягнення впевненості в межах розумного в тому, що мета і цілі органу будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. Керівник відповідає за всі дії і процеси в органі, в тому числі за внутрішній контроль, який не обмежується лише фінансовими аспектами діяльності органу.

Крім того, обов'язком керівника є звітування про свої дії та результати діяльності очолюваного ним органу, в тому числі про функціонування внутрішнього контролю. Зазначені базові основи державного внутрішнього фінансового контролю визначено в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р.[4].

Єдиним базовим документом щодо організації внутрішнього контролю в органах державного сектору є Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю, затверджені наказом Мінфіну від 14.09.2012 № 995 [5]. Проте ці Методичні рекомендації носять рекомендаційний характер та не є обов'язковими до виконання розпорядниками бюджетних коштів.

“Фінансовий контроль відображає два положення – об'єктивні вимоги до фінансів як економічної категорії і суб'єктивні, які полягають в тому, що контроль є вираженням функції управління, відображенням конкретної діяльності людей” [6, с. 17].

Сутність фінансово-господарського контролю як однієї з функцій управління визначається системою спостереження і перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта контролю з метою визначення обґрунтованості і ефективності управлінських рішень та їх результатів, наслідків, виявлення відхилень від установлених критеріїв, усунення негативних явищ і попередження недоліків у фінансово-господарській діяльності.

У системі управління фінансово-господарський контроль є не надзвичайним заходом, а невід'ємною частиною управління, тому що неможливо здійснювати управління без систематичного контролю за матеріальними цінностями і грошовими коштами, їх раціональним використанням, фінансовими операціями і процесами. В умовах ринкової економіки велике значення має своєчасність та результативність контролю.

В літературі, присвяченій питанням контрольно-ревізійної діяльності, сутність контролю зводиться до регулярної перевірки дотримання фінансового і господарського законодавства (тобто встановлених правових норм), виявленню порушень фінансової дисципліни. В цьому аспекті підтримуємо позицію А.М. Козиріна, який стверджує, що "фінансовий контроль не треба розуміти тільки як спосіб забезпечення законності у фінансовій сфері. Він передбачає наявність зворотнього зв'язку, вираженого як вплив контролю на більш раціональне використання фінансових ресурсів, усунення перешкод для нормального функціонування всіх ланок фінансової системи" [7, с. 48].

Внутрішній аудит це діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Наказом МВС від 03.05.2012 № 392 затверджено Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України [8]. Департамент внутрішнього аудиту МВС при виконанні покладених на нього функцій та напрямків діяльності керується Тимчасовим порядком проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС від 01.06.2012 № 499 [9], який розроблено на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 року № 1001 "Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади" та відповідно до Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247.

Внутрішній аудит у системі МВС здійснюється відповідними підрозділами внутрішнього аудиту. Головним підрозділом з проведення внутрішнього аудиту в системі МВС є Департамент внутрішнього аудиту МВС України (далі - Департамент або ДВА), який очолює директор та два заступники директора Департаменту (які є начальниками відділів).

У структурі Департаменту внутрішнього аудиту МВС визначено наступні відділи:

- відділ координації діяльності та організації позапланового аудиту;
- відділ фінансового аудиту;
- відділ аудиту ефективності;
- відділ аудиту відповідності.

На місцях внутрішній аудит у системі МВС здійснюють підрозділи внутрішнього аудиту Головного управління внутрішніх військ МВС, Департаменту Державної служби охорони при МВС, головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління МВС.

Об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність МВС та його територіальних органів внутрішніх справ, внутрішніх військ МВС, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління МВС (далі - об'єкти аудиту), у повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються керівництвом об'єктів аудиту для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності об'єктів аудиту).

Основними завданнями Департаменту є:

надання Міністру внутрішніх справ об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю МВС та її вдосконалення;
- удосконалення системи управління у сфері фінансово-господарської діяльності;
- сприяння правильному застосуванню норм законодавства структурними підрозділами Міністерства, його територіальними органами, підприємствами, установами і організаціями, що належать до сфери управління МВС, дотримання ними у своїй діяльності принципів законності, ефективності, результативності та прозорості;
- запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів та іншого державного майна в системі МВС;

- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у фінансово-господарській діяльності.

Структура і штат Департаменту затверджуються у встановленому порядку. Чисельність працівників Департаменту визначається штатним розписом апарату МВС у кількості, необхідній для виконання покладених завдань. Департамент має печатку та бланки з повним і скороченим найменуванням, необхідні для здійснення своєї діяльності.

Підрозділи внутрішніх військ МВС, Управління Державної служби охорони при МВС, головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління МВС, які здійснюють внутрішній аудит, з питань його проведення підпорядковуються Департаменту. Керівники та працівники зазначених підрозділів призначаються на посаду і звільняються з посади в установленому МВС порядку за обов'язковим погодженням з Департаментом.

Департамент відповідно до покладених на нього завдань:

- здійснює складання та ведення бази даних про об'єкти внутрішнього аудиту, яка містить дані про об'єкти, забезпечує повноту і достовірність цих даних та своєчасне оновлення;

- проводить оцінку: ефективності функціонування системи внутрішнього контролю МВС; ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання; якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних функцій; стану збереження активів та інформації; стану управління державним майном; правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань Міністерства та інших об'єктів аудиту;

- розробляє проекти нормативно-правових актів з питань проведення внутрішнього аудиту; проводить аналіз проектів наказів та інших документів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, інших фінансових ресурсів та державного майна в системі МВС для забезпечення їх цільового і ефективного використання;

- планує, організовує та проводить внутрішні аудити, контрольні заходи (перевірки, розслідування), документує їх результати, складає акти, довідки, готує аудиторські звіти, висновки та рекомендації (пропозиції), а також проводить моніторинг їх урахування і виконання; аналізує стан роботи підрозділів, які здійснюють внутрішній аудит у системі МВС, ініціює проведення заходів щодо підвищення ефективності їх діяльності;

- проводить у структурних підрозділах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління МВС, контрольні заходи з перевірки використання коштів за видатками спеціального призначення відповідно до встановленого порядку, вимог законодавчих і нормативно-правових актів у сфері охорони державної та комерційної таємниці;

- здійснює організаційне та методичне керівництво діяльністю підрозділів, які проводять внутрішній аудит у системі МВС, забезпечує їх взаємодію з питань проведення внутрішнього аудиту та контрольних заходів з іншими структурними підрозділами МВС [9].

Сфера застосування внутрішнього аудиту в системі МВС охоплює такі напрями діяльності:

- оцінка діяльності об'єкта аудиту щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, ефективності планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань об'єктом аудиту (аудит ефективності);

- оцінка діяльності об'єкта аудиту щодо законності та достовірності фінансової і бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку (фінансовий аудит);

- оцінка діяльності об'єкта аудиту щодо дотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів з питань стану збереження активів, інформації та управління державним майном (аудит відповідності).

Запровадження в системі МВС ефективної системи внутрішнього контролю та діяльності внутрішнього аудиту дасть можливість, крім виявлення порушень та їх системних причин, запровадження механізмів їхнього недопущення або ж мінімізації, тобто профілактиці та попередженню фінансових правопорушень.

У цій площині робиться вагомий акцент на відповідальності керівника та, відповідно, його зацікавленості в побудові надійної системи внутрішнього контролю. Якщо керівник матиме таку систему внутрішнього контролю, буде забезпечено мінімізацію ризиків, зменшиться кількість порушень ще до виявлення їх контрольними заходами.

Розвиток державного фінансового контролю спрямований як на виявлення, так і на попередження та зменшення надалі порушень, удосконалення системи управління.

Ефективність результатів передбачає зменшення корупційних схем, оскільки об'єктами дослідження внутрішніх аудитів є не лише бухгалтерський облік та звітність, а й дослідження якості функціонування системи внутрішнього контролю.

Література

1. Звіт Рахункової Палати України за 2012 рік [Електронний ресурс] // Рахункова Палата України : [сайт]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf – Назва з екрану.
2. Інформація про хід реформування ДВФК» III. Результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту в системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] // Державна фінансова інспекція України : [сайт]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101442> – Назва з екрану.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Стратегія розвитку системи управління державними фінансами» від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80/page3> – Назва з екрану.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року» від 24 травня 2005 р. № 158-р. [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : [сайт]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80> – Назва з екрану.
5. Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю / Наказ Мінфіну від 14.09.2012 № 995 [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України : [сайт]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=351955&cat_id=285157 – Назва з екрану.
6. Финансовый контроль в Министерстве обороны СССР. Учебник. – М. : Воениздат, 1985, – 176 с.
7. Козырин А.Н. Финансовый контроль / В учебнике «Финансовое право»/. – под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М. : Юристъ, 1996. – 312 с.
8. Положення про Департамент внутрішнього аудиту Міністерства внутрішніх справ України / Наказ МВС від 03.05.2012 № 392 [Електронний ресурс] // Професійно-правова бібліотека «НОРМАТИВ™ PRO» : [сайт]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-departament-vnutrishnogo--doc101568.html> – Назва з екрану.
9. Тимчасовий порядок проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства внутрішніх справ України / Наказ МВС від 01.06.2012 № 499 [Електронний ресурс] // Професійно-правова бібліотека «НОРМАТИВ™ PRO» : [сайт]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-dejaki-pitannja-provedennja-vnutrishnogo-auditu-v-sistem--doc102016.html> – Назва з екрану.