

12. Бузнi А.М. Методологiя i практика формовання iнновацiйної стратегiї в державних i рeгiональних на-уково-виробничих системах: Авторефер. Дис. Док. екон. Наук: 08.10.01 Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2001. – 35 с.
13. Реалии украинских инноваций // Бизнес. – 2004. – № 17 (588). – С. 20–26.
14. Чухно А.А. Постiндустрiальна економiка: теорiя, практика та їх значення для України. – К., 2003.

Каламбет С.В., Иващенко Л.А.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ

В Україні, на відміну від розвинених країн Заходу, аудиторський контроль на державному рівні поки що не набув поширення, що свідчить про актуальність питання, що розглядається у статті.

Слід однак зазначити, що питання державного фінансового контролю та аудиту певним чином досліджуються вітчизняними вченими та фінансистами-практиками. Так, проблеми державного фінансового контролю розглядаються в роботах М.Т. Білухи, Н.С. Вітвицької, І.Ю. Чумакової, М.Т. Фенченка, Є.М. Романів, Р.Л. Хом'як, А.С. Мороза, В.В. Гресик, П.К. Германчука, І.Б. Стефанюка, Н.І. Рубан, В.Т. Александрова, О.І. Назарчука та ін. Питанням аудиту державних структур присвячені роботи Г.М. Давидова, М.Т. Білухи, Л.П. Кулаковської, Ю.В. Піча, С.Н. Петренко та ін.

Зокрема Германчук П.К. та ін. вважають, що аудит є однією з форм державного фінансового контролю поряд з ревізією і перевіркою [9, с.39].

На відміну від них М.Т. Білуха розуміє аудит тільки як незалежний контроль, який здійснюють аудиторські організації (фірми) за договорами з підприємства і підприємцями [8, с.68].

Отже, як бачимо, серед українських вчених немає єдиної точки зору на визначення аудиту. Тому подальше дослідження цього питання є досить актуальним.

Таким чином, на сучасному етапі становлення державності необхідне подальше удосконалення національної системи державного фінансового контролю й аудиту з метою ефективного використання бюджетних ресурсів.

За результатами аналізу літератури, законодавчої та нормативної бази, вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо існуючої системи внутрішнього та зовнішнього контролю й аналізу результатів аудиторських досліджень, проведених органами Державної контрольно-ревізійної служби України, у статті запропоновані напрями та методичні підходи здійснення аудиторських перевірок діяльності окремих підприємств з метою визначення ефективності використання державних фінансових ресурсів.

Окремі функції зовнішнього контролю з введенням в дію Бюджетного Кодексу України [1] передбачені до виконання Головним контрольно-ревізійним управлінням України та його підрозділами на місцях.

До них відноситься аудит ефективності бюджетних програм як сукупність дій зі збору та аналітичного опрацювання статистичних і звітних даних матеріалів ревізій та перевірок, іншої публічної інформації, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладень та діяльності підприємств, організацій, установ з метою реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, які перешкоджають досягненню максимального результату при використанні визначеного обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів [3].

В умовах пошуку шляхів удосконалення національної системи державного фінансового контролю важливим є вивчення досвіду організації державного аудиту в розвинених країнах, де аудит ефективності, або аудит адміністративної діяльності з метою оцінки економічності, ефективності та результативності діяльності розповсюджується на урядові та державні підприємства.

З огляду на вимоги ключових документів, які визначають основні напрями діяльності контрольно-ревізійної служби України, – забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна, наповнення доходної частини бюджету - є першочерговими завданнями служби [4].

Контрольно-ревізійне управління в Дніпропетровській області, використовуючи набутий певний досвід щодо застосування аналітичних важелів при визначенні шляхів поліпшення ситуації в тій чи іншій галузі господарства, активно запроваджує нову форму контролю - аудит ефективності бюджетних програм та діяльності підприємств і організацій.

За минулий рік проведено 9 таких досліджень, за результатами яких надано 45 пропозицій щодо поліпшення ситуації з управління бюджетними коштами та діяльністю окремих підприємств. Крім того, органами влади прийнято 8 відповідних розпоряджень.

Одним з вагомих напрямків проведених досліджень є вивчення ситуації щодо діяльності підприємств житлово-комунального господарства області з метою покращення їх фінансового стану та якості наданих послуг.

Житлово-комунальне господарство є важливою соціальною галуззю, яка забезпечує населення, підприємства, організації необхідними житлово-комунальними послугами та суттєво впливає на розвиток економічних взаємовідносин в області.

Проте, на сьогодні житлово-комунальне господарство є і найбільш відсталою галуззю.

Через брак обігових коштів та відсутність інвестицій у галузь, підприємствами експлуатуються основні засоби, зношеність яких досягла – у підприємств теплового господарства 49,2%, водопровідно-каналізаційного – 58,4%, житлового господарства 36,8%. Постійно погіршується стан житлового фонду, близько 1,5 тис. будинків належать до категорії старих та аварійних.

Збитки підприємств житлово-комунального господарства зростають. Якщо в цілому по області у 2001 році по підприємствах теплового, водопровідно-каналізаційного та житлового господарства вони склали 56,4 млн. грн., то за 9 місяців 2003 року збитки вже досягли 100,6 млн. грн.

При цьому, Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства у Дніпропетровській області на 2002–2005 роки, що затверджена розпорядженням обласної ради від 5 квітня 2002 року, носить загальний характер. Не визначено чітко шляхи її впровадження та результати досягнення при виконанні. Незадовільний фінансовий стан підприємств житлово-комунального господарства потребує на сьогодні розробки та прийняття нової програми.

Проведеним аудитом впливу виконання регіональної програми на зменшення збитковості підприємств житлово-комунального господарства області виявлено ряд причин, серед яких втрати доходів та невиправдане зростання витрат, що суттєво впливає на незадовільний фінансовий стан підприємств.

В той же час, аналіз результатів проведених комплексних дій показали, що у підприємств теплового, водопровідно-каналізаційного та житлового господарства є в наявності резерви як для збільшення доходів, так і зниження витрат та підвищення рентабельності їх діяльності.

Враховуючи наявність резервів збільшення доходів та зменшення витрат у підприємств житлово-комунального господарства, а також низьку платоспроможність населення, підвищення тарифів для населення недоцільне. Проте, можливе регулювання тарифів через рівень рентабельності для різних груп споживачів, наприклад, встановивши рівень рентабельності для населення за нульовою ставкою, для бюджетних установ – до 10%, для інших споживачів – до 20%.

Значні суми доходів втрачено усіма підприємствами галузі у зв'язку з наданням впродовж 2002 року пільг по оплаті комунальних послуг працівникам міліції, прокуратури, суддям, пожежникам, військовослужбовцям та іншим категоріям населення, яким це передбачено відповідними законами України, у той час, коли джерело фінансування не визначено. Всього надано таких пільг на суму 15,9 млн. грн.

У недостатній мірі ведеться претензійно-позовна робота, внаслідок чого підприємства житлово-комунального господарства списують прострочену дебіторську заборгованість споживачів послуг на витрати. У 2001-2002 роках 29 підприємствами списано 36,4 млн. грн. такої заборгованості, що складає 15,6% загальної суми збитків.

Незважаючи на неодноразові попередження керівників підприємств, продовжують допускати порушення законодавчих та нормативних актів, які впливають на результат фінансово-господарської діяльності підприємств. Проведеними перевітками, на 40 підприємствах виявлено фінансових порушень на загальну суму 11,9 млн. грн., з яких лише виплати премій, надбавок, виплат заробітної плати по сумісництву з порушенням чинного законодавства на загальну суму 4,3 млн. грн.

Головні бухгалтери не дотримуються вимог законодавчих актів з ведення бухгалтерського обліку, що спричинило збільшення збитків по 15 підприємствах на 3,1 млн. грн.

Не забезпечується достатній контроль спеціалістами підприємств за законним витрачанням коштів на ремонтні роботи, завищення яких виявлено на 24 підприємствах на загальну суму 1,1 млн. грн.

Основними причинами зменшення доходів підприємств теплопостачання визначені: зменшення кола споживачів у результаті відключення їх від центрального опалення у зв'язку з переходом на автономне опалення. У 2002 році розмір опалювальної площі для населення в цілому по області зменшився на 1281,1 тис. кв. м., або на 4,4%.

Крім того, причиною зменшення доходів є зменшення опалювального періоду, через обмеження подачі природного газу, у зв'язку з відсутністю коштів на його придбання.

По підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства зменшуються доходи з причини зниження обсягів реалізації води та очищення стоків промисловим підприємствам внаслідок скорочення у останніх обсягів виробництва.

Житлові підприємства не використовують свої повноваження: не з усіма власниками приватизованих квартир укладаються угоди на обслуговування житла та не з усіма сторонніми організаціями укладаються угоди на послуги, які надаються на платній основі. З вказаних причин п'ять житлових підприємств недоотримали доходів на суму 0,3 млн. грн.

Також, втрачаються доходи з причини невірної застосування розміру орендних ставок, заниження орендованих площ - по 15 житлових підприємствах недоотримано доходів у сумі 0,03 млн. грн.

На зростання розміру збитків підприємств житлово-комунального господарства впливають значні втрати, що зростають з причини росту цін на електроенергію (тільки у 2002 році ціни зросли на 21,3%).

Відсутність засобів обліку води, тепла, електроенергії у підприємств житлово-комунального господарства також призводить до зростання витрат. Енергопостачальні підприємства пред'являють до сплати житлово-експлуатаційним підприємствам кількість спожитої електроенергії, розраховану, виходячи з потужності, в той час як фактично електроенергія не споживається з об'єктивних причин - більшість житлових будинків оснащені електричними лампами не в повному обсязі, також, не експлуатуються у більшості і ліфти.

Проте план поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку не виконується. Станом на 1 грудня 2003 року житловими підприємствами при запланованій установці лічильників протягом 2002-2003 років у кількості 11654 в 901 житловому будинку фактично їх встановлено лише 2553, що складає 22% до плану.

По підприємствах житлового господарства найбільшу питому вагу у витратах займає заробітна плата (до 50%). Підприємства штучно завищують фонд оплати праці, складаючи штатні розклади по максимальній чисельності, виходячи з норми часу та норми обслуговування для робітників і виробничого персоналу,

зайнятих утриманням житлового фонду, не враховуючи, що фактична потреба є меншою, внаслідок чого і зростають витрати.

Підприємства водопровідно-каналізаційного господарства несуть великі витрати з причини значних втрат води від 12,3% до 61,8%, внаслідок як значної зношеності мереж (до 60%), так і неповного обліку споживачів, обсяг спожитої якими води відноситься до втрат. За 2001–2002 роки понаднормативні втрати води по 5 підприємствах склали 68,2 млн. грн.

Крім того, підприємства теплового господарства нараховують амортизацію на основні засоби, які не використовуються в технологічному процесі. Повільно проводиться робота щодо консервації основних засобів. З 620 котелень законсервовано лише 25 або 4%.

Органами самоврядування міст Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Першотравенськ, Тернівка та 11 районів Дніпропетровської області не виконується розпорядження голови облдержадміністрації від 08.05.2003 №145-р-03 в частині впровадження комунальних карток з метою виявлення прихованих споживачів.

Також, у містах Дніпродзержинськ, Марганець, Новомосковськ, Орджонікідзе, Жовті Води, Вільногірськ повільними темпами йде процес впровадження карток обліку доходів та витрат на кожний житловий будинок, який з метою організації прозорої системи оплати за отримані житлові послуги вказаним розпорядженням запропоновано органам місцевого самоврядування. Не впроваджено жодної картки в районах Васильківський, Верхньодніпровський, Дніпропетровський, Софіївський, П'ятихатський та інші.

Не забезпечено виконання розпорядження голови облдержадміністрації від 08.05.2003 №145-р-03 в частині впровадження диференційованого розподілу коштів комунальних підприємств у відповідності до питомої ваги витрат на виробництво послуг тепло -, водопостачання та водовідведення, а також житлових послуг в таких містах, як Дніпропетровськ, Дніпродзержинськ, Павлоград, Марганець, Нікополь, Новомосковськ, Верхньодніпровськ, Перещепине.

Майже в усіх містах та районах області дуже повільно виконується Закон України від 29 листопада 2001 року №2666-III “Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків”. Відповідно до вимог вказаного Закону в області створено лише 106 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, з них у 2003 році – 42.

За наслідками проведеного дослідження зроблений висновок: якщо б підприємства житлово-комунального господарства отримали втрачені доходи та не допустили таких витрат, результатом діяльності більшості підприємств був би прибуток.

З метою покращення фінансового стану підприємств теплового, водопровідно-каналізаційного та житлового господарства області та підвищення якості наданих комунальних послуг надані відповідні пропозиції щодо покращення ситуації у галузі на різних рівнях впливу.

Аудит ефективності використання бюджетних ресурсів та діяльності окремих підприємств є новою формою державного фінансового контролю. Запровадження такого прогресивного напрямку контролю є ознакою початку зміни ідеології сучасного державного фінансового контролю, переважно суто фіскального, у бік корегуючого, попереджуючого.

Необхідність запровадження аудиту ефективності підтверджено відгуками керівників органів виконавчої влади різних рівнів та висновками Місії Валютного фонду, яка відмітила, що проведення аудиту має стати основним напрямом роботи контрольно-ревізійної служби.

Джерела та література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 N2542-III // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН.-К.: ІАС “ЛІГА”.
2. Закон України від 26.01.93 №2939 XII “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” (зі змінами та доповненнями) // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН. – К.:ІАС “ЛІГА”.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 №1156 “Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади” // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН. – К.:ІАС “ЛІГА”.
4. Указ Президента України від 27.08.2000 №1031/2000 “Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи” // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН. – К.:ІАС “ЛІГА”.
5. Указ Президента України “Про Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України” від 28.11.2000 №1265/2000 // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН.-К.:ІАС “ЛІГА”.
6. Послання Президента України до Верховної Ради від 23.02.2000 “Україна: Поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної і соціальної політики на 2000–2004 роки” // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН.-К.:ІАС “ЛІГА”.
7. Наказ Міністерства фінансів України від 26.11.2002 “Про затвердження Стратегії діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні на 2003–2005 роки” // Комп'ютерна правова система ЛІГА:ЗАКОН.-К.:ІАС “ЛІГА”.
8. Білуха М.Т. Курс аудиту. – К.: Вища шк.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 574 с.
9. Германчук П.К., Стефанюк І.Б., Рубан Н.І., Александров В.Т., Назарчук О.І. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит. – К.: НВП “АВТ”, 2004. – 424 с.