



МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

МЕТОДИЧНИЙ ПОСІБНИК

КИЇВ - 2015

Авторський колектив:

Ярослав Ковальчук, Анатолій Октисюк, Ангела Бочі, Патрік Макгрет, Олена Захарова

©2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)

У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД.

Методичний посібник підготовлено в рамках проекту «Коаліція регіональних громадських організацій щодо забезпечення контролю за використанням державних фінансів», який реалізується у рамках британської програми «УК-УА: Підтримка реформ в Україні» (Department for International Development, the United Kingdom). Думки та погляди, висловлені у матеріалах видання, можуть не відповідати позиції грантодавця.

# ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
1. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ .....	6
2. ВИДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ .....	10
2.1. Загальна класифікація фінансового контролю .....	10
2.2. Державний фінансовий контроль .....	11
2.3. Комерційний фінансовий контроль .....	12
2.4. Громадський фінансовий контроль .....	14
3. ОРГАНИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ .....	17
3.1. Рахункова палата.....	17
3.2. Міністерство фінансів України .....	18
3.3. Державна фінансова інспекція .....	19
3.4. Державна фіскальна служба .....	20
3.5. Державне казначейство .....	21
3.6. Державна служба фінансового моніторингу .....	22
4. МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ .....	24
КЕЙС № 1. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У США .....	26
КЕЙС № 2. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ..	28
КЕЙС № 3. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У ЛИТВІ.....	30
5. ВИСНОВКИ.....	33

## ВСТУП

Президент і Прем'єр-міністр постійно декларують боротьбу з корупцією одним із головних пріоритетів своєї діяльності, проте на рівні високопосадовців постійно виникають корупційні скандали, які в кращому випадку завершуються звільненням, а не судовим вироком. Разом з тим, прослідковується щорічне зростання кількості та масштабів виявлених корупційних схем.

На місцевому рівні ситуація ще складніша. Правоохоронні органи, юстиція та чиновники працюють у зв'язці, а принцип «кругової поруки» зводить нанівець будь-які спроби притягнути хабарника до відповідальності. Громадські ініціативи розвинені слабо, а регіональні ЗМІ зазвичай підпорядковуються місцевим політикам або друкують матеріали виключно за гроші. Ці фактори ускладнюють громадський контроль над використанням місцевих бюджетів. Відсутність дієвої системи контролю та пасивність громад можуть призвести до збільшення масштабів зловживань та обсягів нецільового використання коштів.

Децентралізація влади призведе до переміщення значної частини державних фінансів на рівень місцевих громад. Однак збільшення кількості не означає збільшення ефективності їх використання. Для того, щоб ці кошти були використані за призначенням і максимально ефективно, потрібні прозорі процедури формування місцевих бюджетів, жорсткий механізм контролю за їх використанням і багатоступеневість перевірки, коли державний фінансовий контроль буде доповнюватися зусиллями місцевих активістів і журналістів.

Не менш важливим є створення на місцевому рівні ефективного механізму, який попереджуватиме виникнення корупції та невідворотно забезпечуватиме суворе покарання у випадку, якщо корупційні схеми все-таки мали місце.

Ще одним проблемним аспектом в умовах децентралізації стане перехід комунальної та іншої власності з балансу державних адміністрацій до балансу районних рад. Велика кількість приміщень, об'єктів чи іншого майна може бути передана у довгострокову оренду або ж взагалі приватизована за заниженими цінами.

В умовах тотальної корупції, зацікавленні еліт у збереженні статус-кво та неспроможності існуючих правоохоронних органів забезпечити реальну боротьбу з корупцією єдина надія покладається на громадянське суспільство. Саме громадські активісти мають спостерігати за процесом використання місцевих бюджетів, поки не запрацюють ефективні механізми державного контролю за фінансами та не забезпечуватиметься реальна боротьба з випадками корупції.

Враховуючи повну дискредитацію правоохоронних органів, недовіру до них суспільства і блокування розгляду корупційних справ на рівні місцевих суддів і прокуратури, громадські активісти можуть добитися хоч якоїсь реакції від державних інституцій виключно через максимальний розголос у мас-медіа. За допомогою соціальних мереж, незалежних регіональних чи національних ЗМІ, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією та висвітленні соціально важливих тем, результати громадських антикорупційних розслідувань можна поширювати та доносити до громад.

У свою чергу, посадові особи органів місцевого самоврядування мають розуміти, що діяльність місцевих активістів може нести їм загрозу, лише якщо ці державні службовці замішані у корупційних схемах. Якщо ж місцеві чиновники прагнуть змінити систему та почати реформи знизу, місцеві активісти та ЗМІ є їх союзниками, а не ворогами. Таким чином, вони мають бути готовими до співпраці із громадськими активістами стосовно питань, які пов'язані із наданням інформації про використання бюджетних коштів. Така співпраця дозволить не лише мінімізувати конфліктні ситуації, але й ефективніше розпоряджатися місцевими фінансами. Крім того, це створить механізми комунікації між громадою та місцевою владою, яка, по суті, наймається на роботу цією громадою, а тому має бути повністю підзвітна своєму роботодавцю.

# 1. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ


Державні фінанси — це система бюджетних і позабюджетних коштів, які формуються та управляються державою. У свою чергу, бюджетні кошти включають державний і місцеві бюджети. Позабюджетними коштами є спеціальні кошти (доходи бюджетних установ за надані платні послуги) та фонди соціального страхування (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, Фонд соціального страхування на випадок втрати працездатності).

Добре організована система державних фінансів має забезпечувати наступне: 1) виконання стратегічних, національних і політичних цілей; 2) ефективне використання урядом ресурсів для виконання передбачених функцій; 3) розподіл ресурсів між різними рівнями та сферами діяльності урядових агенцій для виконання поставлених завдань; 4) зменшення різниці у доходах, отриманих різними соціальними групами та регіонами, відповідно до цілей державної політики; 5) управління фінансовими ризиками при здійсненні урядом своїх повноважень<sup>1</sup>.

Державний фінансовий контроль повинен забезпечувати належне (економне, ефективне, результативне та прозоре) управління державними фінансами. Він здійснюється передусім державними контролюючими органами, але свою лепту у питання моніторингу використання державних коштів можуть вносити як комерційні аудиторські компанії, так і неурядові організації та ЗМІ.

Система органів державного фінансового контролю в Україні знаходиться на стадії розвитку, хоча основні її елементи вже склалися і діють. Як і в інших державах, фінансовий контроль в Україні здійснюється органами законодавчої влади, органами виконавчої влади, у тому числі спеціальними органами державного фінансового контролю, а також недержавними спеціалізованими організаціями.

Конкретні завдання органів державного фінансового контролю і сфери компетенції встановлюються при їх створенні відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами:

 Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року;

<sup>1</sup> Vigvari, A. 2006. A Possible Path to Implement Public Finance Reforms//Journal of Public Finance, Nr.2006/2.

- 📖 Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16 жовтня 2012 року;
- 📖 Законом України «Про Державний бюджет» на поточний рік;
- 📖 Законом України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року;
- 📖 Постановою Кабінету Міністрів «Про Державну фіскальну службу» від 21 травня 2014 року;
- 📖 Указом Президента України «Про положення про Державну фінансову інспекцію» від 23 квітня 2011 року;
- 📖 Указом Президента України «Про Положення про Державну казначейську службу України» від 13 квітня 2011 року.

Державному фінансовому контролю в Україні підлягають:

- 🏠 органи державної влади (зокрема їх апарати);
- 🏠 державні підприємства і установи, а також підприємства, установи і організації за участю держави;
- 🏠 підприємства, організації, установи, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів або одержуючи державні субсидії;
- 🏠 державні бюджетні та позабюджетні фонди;
- 🏠 органи місцевого самоврядування, підприємства та організації незалежно від видів і форм власності, а також фізичні особи, якщо вони отримують, перераховують, використовують державні кошти або управляють ними, мають надані законодавством або органами державної влади податкові, митні або інші пільги і переваги;
- 🏠 суспільні об'єднання, недержавні фонди та інші недержавні некомерційні організації в частині, пов'язаній з отриманням, перерахуванням, використанням державних коштів або управлінням ними, а також в частині наданих законодавством або органами державної влади податкових, митних та інших пільг і переваг;
- 🏠 підприємницькі структури і фізичні особи в частині сплати податків і здійснення діяльності, регульованої державою.

Державний фінансовий контроль виконує такі завдання:

- ✓ попередження, виявлення фінансових порушень і злочинів;
- ✓ сприяння зміцненню прибуткової бази бюджетів і виявлення резервів зростання доходів бюджетів;
- ✓ забезпечення цілеспрямованого, ефективного й економного витрачання бюджетних коштів;
- ✓ забезпечення збереження державної власності і державного майна;
- ✓ забезпечення своєчасних платежів і розрахунків;
- ✓ виявлення резервів збільшення всіх фінансових ресурсів;
- ✓ контроль за надходженням засобів до бюджету і позабюджетних фондів;
- ✓ контроль за законністю, раціональністю і ефективністю використання засобів бюджету і позабюджетних фондів органами державної влади і організаціями;
- ✓ контроль за своєчасністю виконання прибуткових і витратних статей бюджету і позабюджетних фондів по об'ємах, структурі та цільовому призначенню;
- ✓ ефективність використання державної власності, її приватизація або націоналізація;
- ✓ обґрунтованість надання і законність використання пільг з оподаткування, державних дотацій і інших фінансових преференцій;
- ✓ припинення марнотратства, фінансових зловживань, неефективного використання державних коштів за допомогою звернення уваги законодавчих органів на недоліки чинного законодавства.

Фінансовий контроль, на відміну від інших видів державного контролю (екологічного, санітарного, адміністративного), має місце у всіх сферах суспільного відтворення і споживання, тому супроводжує весь процес руху грошових коштів і фондів, включаючи також стадію аналізу фінансових результатів.

Фінансовий контроль з боку держави недержавної сфери економіки зачіпає лише сферу виконання грошових зобов'язань перед державою, включаючи податки та інші обов'язкові платежі, дотримання законності і доцільності при витрачанні виділених їм бюджетних субсидій і кредитів, а також дотримання встановлених правил організації грошових розрахунків, ведення бухгалтерського обліку і звітності.



Останнім часом державний фінансовий контроль зазнає значних змін: звужується сфера його дії і змінюється зміст. Він все більш концентрується на макроекономічних процесах, включаючи контроль за вартісними пропорціями руху ВВП, грошовою масою, формуванням і використанням фондів грошових коштів, що надходять у розпорядження держави. Одночасно розширюється сфера дії недержавного фінансового контролю з боку аудиторських фірм і кредитних організацій.

## 2. ВИДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

### 2.1. ЗАГАЛЬНА КЛАСИФІКАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

В залежності від суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, розрізняють такі його види:

- ✓ **державний**, який здійснюють відповідні державні органи фінансового контролю (*детальніше про такі органи див. у розділі 3. Органи контролю за державними фінансами в Україні*);
- ✓ **комерційний**, який здійснюють незалежні аудиторські компанії, послуги яких оплачуються на комерційній основі;
- ✓ **громадський**, який здійснюють громадські організації, партії, рухи, профспілкові організації, які зацікавлені в запобіганні чи протидії корупції. Як правило, ці структури у своїй діяльності використовують методи моніторингу, проведення журналістських розслідувань, антикорупційної експертизи чи інформаційно-роз'яснювальної роботи.

В залежності від часу проведення контроль буває:

- ✓ **попередній** (проводиться до здійснення фінансових операцій);
- ✓ **поточний** (здійснюється в процесі фінансових операцій (перерахування податків, зборів, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат);
- ✓ **наступний** (проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками місяця, кварталу, року).

За джерелами виділяють наступні форми контролю:

- 📄 **документальний** — фінансовий контроль, що полягає в аналізі та перевірці первинної документації (кошторисів, балансів), пов'язаної з рухом грошових коштів;
- 📄 **фактичний** — фінансовий контроль, під час якого проводиться аналіз як документів, так і матеріальних цінностей, рух яких документально закріплюється, перевіряється відповідність записів фактичним грошовим і матеріальним ресурсам.

## 2.2. ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Державний фінансовий контроль поділяється на *зовнішній* і *внутрішній* (або *відомчий*).

При внутрішньому контролі контролюючий підрозділ є частиною органу, який він контролює, а тому підзвітний найвищому керівництву цього органу. При зовнішньому контролі контролюючий орган не залежить від органу, який він контролює, і звітує уряду та громадськості, хоча звіти надсилаються і на об'єкт контролю. При цьому внутрішній контроль здійснюється на щоденній основі, а зовнішній переважно базується на аналізі річної звітності.

В Україні відомчий фінансовий контроль застосовується лише стосовно підвідомчих підприємств та організацій і проводиться контрольно-ревізійними підрозділами міністерств і відомств. В останні роки у зв'язку з ліквідацією великої кількості міністерств, появою підприємств нових форм власності масштаби відомчого фінансового контролю значно скоротилися.

На сьогодні формальність відомчого контролю є серйозною перешкодою для ефективності державного фінансового контролю. Практично у кожному державному органі є підрозділи внутрішнього аудиту, але їх діяльність не приносить майже ніякого результату. Тобто державний бюджет втрачає не тільки на тому, що не виявляються фінансові зловживання, але і на зарплатні чиновникам, які не забезпечують якісного виконання своїх функцій.

Справа в тому, що працівники цих структур мають повідомляти про виявлені порушення керівнику відповідного органу, який зазвичай і так знає про наявні схеми, а часто і напряду з ними пов'язаний. Таким чином, за фінансові зловживання несуть відповідальність у кращому випадку виконавці, у гіршому — вся справа не виходить за межі органу, де вони були виявлені.

Наприклад, відповідно до державної політики у боротьбі з корупцією, у місцевих органах влади створюються посади антикорупційних уповноважених. Однак, якщо ці держслужбовці виявлять порушення у відповідному органі, вони все одно мають звітувати керівнику цього органу, а тому їх практична діяльність обмежуватиметься проведенням

антикорупційних тренінгів серед співробітників і розробкою рекомендацій по боротьбі з корупцією для відповідних органів.

Залежно від сфери компетенції можна виділити наступні види державного фінансового контролю в Україні:

- ✓ **загальнодержавний фінансовий контроль** направлений на всі господарюючі суб'єкти незалежно від форми власності або відомчої підлеглості. Він здійснюється органами державної влади загальної компетенції, а також спеціальними контрольними органами, основною функцією яких є державний фінансовий контроль (наприклад, податковими, контрольно-ревізійними органами). Об'єктом цього контролю є, перш за все, дотримання фінансового законодавства і захист фінансових інтересів держави;
- ✓ **податковий контроль**, ефективна організація якого багато в чому визначає повноту надходження фінансових ресурсів в розпорядження держави і, отже, можливість держави виконувати свої функції;
- ✓ **митний контроль**. Митні органи користуються правами і несуть обов'язки податкових органів по стягуванню податків і зборів при перетині товарами митної межі;
- ✓ **валютний контроль**, який забезпечує дотримання валютного законодавства при валютних операціях;
- ✓ **бюджетно-фінансовий контроль**, який проводиться в бюджетно-фінансовій сфері. Предметом контролю є процеси формування і використання фінансових ресурсів держави;
- ✓ **контрольні функції Президента України у сфері фінансової діяльності** впливають з його статусу як глави держави і голови виконавчої влади в Україні. Президент України безпосередньо здійснює свої контрольні функції, наприклад, коли він підписує закони України про регуляцію фінансової діяльності. В той же час необхідно відзначити, що президентська гілка державного контролю за фінансами в Україні ще остаточно не сформувалася.

### 2.3. КОМЕРЦІЙНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Наприкінці 1920-х років у США з'явився термін «аудит». Тоді в умовах активного будівництва виникла потреба проводити незалежні перевірки державних трестів і компаній, які мали чималі фінансові зловживання.

Аудит став новим видом фінансового контролю, який набув особливо-го поширення на Заході у другій половині ХХ століття. Це незалежний зовнішній фінансовий контроль, заснований на комерційних засадах.

Найбільш відомими аудиторськими компаніями у світі є так звана «велика четвірка»: PWC (PricewaterhouseCoopers), Ernst&Young, KPMG і Deloitte Touche Tohmatsu. Їх щорічний дохід вимірюється десятками мільярдів доларів: зокрема, у 2014 році KPMG задекларувала доходи у 24,8 млрд доларів, а Deloitte — у 34,2 млрд доларів. По всьому світу у чотирьох компаніях працює від 162 тисяч (KPMG) до 210 тисяч осіб (Deloitte). «Велика четвірка» контролює практично весь ринок аудиторських послуг для великих компаній. Наприклад, саме ці чотири компанії здійснювали аудит 240 з 250 найбільших компаній, акції яких котируються на Лондонській фондовій біржі.

Всі чотири компанії представлені і в Україні. Їх аудит часто є показовим для залучення іноземних інвесторів чи роботи з міжнародними донорами, оскільки бренд є запорукою використання єдиних стандартів перевірки. Міжнародні аудитори часто використовуються українськими урядовцями та бізнесменами як істина в останній інстанції, щоб довести свою прозорість та обґрунтованість економічних показників. Зокрема, за 2015 рік міжнародні аудитори згадувалися під час скандалу зі зміною керівництва «Укртрансгазу» і під час виправдання нової сітки комунальних тарифів, коли з ініціативою залучення «великої четвірки» виступила Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП).

На початку грудня 2014 року Арсеній Яценюк презентував Програму дій Кабміну, в якій міжнародні аудитори згадуються в контексті управління державною власністю, а саме «залучення міжнародних аудиторських компаній до аудиту ключових державних компаній (щороку)». Подібне формулювання викликало жорстку критику з боку менших гравців ринку.

Порівняно із західними країнами, ринок аудиторських послуг в Україні ще не досягнув того рівня концентрації, який не дозволить меншим компаніям працювати у цьому сегменті. У 2013 році об'єм ринку аудиторських послуг в Україні становив 1,314 млрд доларів, тоді як «велика четвірка» сукупно мала у ньому частку 49,7%<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> <http://ubr.ua/finances/macroeconomics-ukraine/rynok-ocenki-gospredpriatii-hotiat-otdat-inostrannym-kompaniiam-330117>

## 2.4. ГРОМАДСЬКИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

В умовах, коли органи державної влади не забезпечують належного контролю за використанням бюджетних коштів, громадські активісти змушені самі відстежувати тендери, збирати докази фінансових зловживань і передавати їх у відповідні органи. В Україні сформувалися кілька громадських організацій, які займаються виключно боротьбою з корупцією. Найбільш крупними гравцями у цьому секторі є Центр протидії корупції (ЦПК), «Трансперенсі Інтернешнл» (ТІ) і ГО «Наші гроші». Водночас за останні роки у регіонах почали створювати все більше місцевих ініціатив, які займаються антикорупційними питаннями (наприклад, Бюро аналізу політики у місті Суми).

**Центр протидії корупції** спеціалізується на політичній корупції та зловживаннях при державних закупівлях. Його діяльність базується на наступних принципах:

- ✓ корупція має прізвище;
- ✓ природа політичної, адміністративної та дрібної побутової корупції різна;
- ✓ максимальна прозорість публічних фінансів;
- ✓ невідворотність покарання за корупційні діяння;
- ✓ збільшення ризиків для корупціонерів;
- ✓ тісна співпраця з народними депутатами, журналістами-розслідувачами та галузевими організаціями мобілізованих громадян;
- ✓ відстеження грошових потоків та структури власності компаній;
- ✓ застосування міжнародних політико-правових механізмів для протидії корупції в Україні<sup>3</sup>.

Один з найбільш успішних проектів Центру називається УКРАВ. Він полягає у «перекладі» журналістських розслідувань юридичною мовою з метою перегляду сумнівних тендерів і притягнення до відповідальності як причетних до корупції, так і осіб, які гальмують розслідування на рівні правоохоронних органів (<http://ukr.aw/spravy/>). Представники Центру стверджують, що в результаті їх проекту вдалося переглянути тендери на загальну суму понад 3 млрд грн, написати 1107 оскаржень, у рамках яких до відповідальності можна притягнути до 327 чиновників.

<sup>3</sup> <http://antac.org.ua/pro-nas/>

«Трансперенсі Інтернешнл Україна» є частиною глобальної мережі Transparency International, яка діє у понад 100 країнах світу та займається переважно питаннями розробки антикорупційного законодавства, покращення роботи органів, які займаються боротьбою з корупцією, а також організацією адвокасі-кампаній для подібних змін. Як міжнародна організація, ТІ проводить моніторинг рівня сприйняття корупції у різних країнах — так званий Індекс сприйняття корупції.

Громадське об'єднання «Наші гроші» займається наповненням однойменного сайту, на якому акумулюється інформація щодо зловживань у сфері державних закупівель. Ідея запуску подібного сайту виникла у 2010 році, коли були прийняті зміни до тендерного законодавства, а також стала доступною в режимі онлайн інформація щодо державних закупівель. «Наші гроші» займаються моніторингом «Вісника державних закупівель» і збирають первинну інформацію, яка може бути використана журналістами для більш ґрунтовних розслідувань.

За часів Віктора Януковича проведення журналістських розслідувань стосовно корупційних схем стало новим трендом. Враховуючи розмах фінансових зловживань уряду та місцевої влади, журналісти завжди мали свіжий матеріал для розслідувань.

Не в останню чергу саме подібні розслідування призвели до зміни влади в країні, оскільки Євромайдан, хоча і був першопочатково викликаний відмовою Віктора Януковича продовжувати курс на євроінтеграцію, по своїй суті став протестом українців проти корумпованого та неефективного державного механізму, який потребував реформ. Таким чином, журналістські розслідування, навіть якщо вони не призводять до ліквідації корупційних схем чи ув'язнення чиновників, мають прямий вплив на несприйняття корупції суспільством і можуть впливати на загальні настрої населення України.

Хрестоматійними прикладами, коли саме журналістські розслідування привернули увагу суспільства до кричущих випадків корупції, стали теми резиденції Віктора Януковича «Межигір'я» та закупівлі так званих «вишок Бойка» через підставних осіб за кордоном і за надзвичайно завищеними цінами.

Зараз існує кілька колективів журналістів, які займаються виключно антикорупційними розслідуваннями. Найбільш відомими є Слідство.Info,

бюро журналістських розслідувань «Свідомо», проект «Схеми», який реалізується за підтримки «Радіо Свобода». Загальнонаціональні телеканали також приділяють чималу увагу подібним розслідуванням, започатковуючи такі телепрограми, як «Гроші» на телеканалі «1+1», «Дістало!» на ICTV, «Наші гроші» на телеканалі ЗІК. Водночас збільшення впливу власників на інформаційну політику телеканалів і використання їх як інструменту для захисту власних бізнес-інтересів компрометує ЗМІ в очах громадян, а тому незалежні бюро розслідувань, які не пов'язані з керівництвом каналів, мають більший кредит довіри від суспільства.

Розслідувальна журналістика є одним з найбільш затребуваних жанрів в Україні, оскільки вона завжди виходить на перший план, коли суспільство прагне системних змін. Таким чином, журналісти-розслідувачі також відіграють важливу роль у забезпеченні контролю за державними фінансами, оскільки вони привертають увагу суспільства до найбільш скандальних корупційних схем і своїм резонансом примушують правоохоронні органи та владу більш активно реагувати на звинувачення у корупційних діях.



## 3. ОРГАНИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ

Основними органами, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є Рахункова палата, Міністерство фінансів, Державна фінансова інспекція, Державна фіскальна служба, Державна казначейська служба, Державна служба фінансового моніторингу.



### 3.1. РАХУНКОВА ПАЛАТА

Верховна Рада утворює Рахункову палату<sup>4</sup>, яка їй підпорядкована і підзвітна. Рахункова палата здійснює контроль за виконанням державного бюджету в межах та обсягах, визначених Конституцією України та Законом України «Про Рахункову палату» (від 2 липня 2015 року)<sup>5</sup>; контролює утворення, обслуговування і погашення внутрішнього та зовнішнього державного боргу; відповідність затверджених бюджетних асигнувань держбюджету бюджетному розпису та виконання бюджетного розпису; контролює ефективність управління коштами державного бюджету

<sup>4</sup> <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>

<sup>5</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-19>

Державним казначейством, а також використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Відповідно до українського законодавства, Рахункова палата є організаційно, функціонально та фінансово незалежною, що гарантується порядком призначення та звільнення з посад її членів, законодавчо визначеними гарантіями її діяльності, а також особливим порядком організаційного забезпечення Рахункової палати.

Рахункова палата налічує дев'ять членів, виконання функцій яких забезпечує апарат, до якого входять департаменти, територіальні та інші структурні підрозділи. Територіальні управління Рахункової палати знаходяться у Києві, Львові, Дніпропетровську, Донецьку, Харкові, Одесі та Вінниці.

Стаття 13 (пункт 2) Закону України «Про Рахункову палату» визначає, що *«державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та дотримання встановлених принципів здійснення державних закупівель»*.

У разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення Рахункова палата повідомляє про них відповідні правоохоронні органи, які згодом мають проінформувати її про вжиті заходи реагування.

## 3.2. МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Центральним органом державної виконавчої влади у фінансовій сфері є Міністерство фінансів України<sup>6</sup>. Воно очолює систему органів управління і контролю за державними фінансами.

Міністерство фінансів діє відповідно до бюджетного кодексу та Положення про Міністерство фінансів України. Згідно з Положенням, Мінфін розробляє, виконує та забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної і податкової політики. Контрольна діяльність Мінфіну спрямована на реалізацію визначених державою завдань економічного

<sup>6</sup> <http://www.minfin.gov.ua/>

та соціального розвитку. За результатами такого контролю Міністерство фінансів здійснює координацію діяльності інших центральних органів виконавчої влади у сфері державної фінансової, бюджетної, податкової політики.

Одним з найважливіших завдань Міністерства фінансів є розробка проекту державного бюджету та прогнозних показників зведеного бюджету України. На Міністерство фінансів покладено обов'язки із забезпечення в установленому порядку виконання держбюджету та контролю за дотриманням правил складання звіту про його виконання.

Міністерство фінансів зобов'язане забезпечити та проконтролювати концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, ефективне використання бюджетних коштів, запровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності, інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави. До основних завдань Мінфіну також віднесено удосконалення методів фінансового та бюджетного планування, фінансування, звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів.

### 3.3. ДЕРЖАВНА ФІНАНSOVA ІНСПЕКЦІЯ

Державна фінансова інспекція України<sup>7</sup> (Держфінінспекція) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України. Держфінінспекція утворена 23 квітня 2011 року шляхом реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України (КРУ).

До функцій Держфінінспекції належать: контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету, державних цільових фондів і державних валютних фондів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих суб'єктами господарської діяльності під гарантію Кабінету Міністрів України, та відшкодуванням суб'єктами господарської діяльності коштів державного бюджету, витрачених на виконання гарантійних зобов'язань. Крім того, інспекція здійснює державний фінансовий контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/index>

<sup>8</sup> «Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 23 квітня 2011 року

За допомогою територіальних управлінь Держфінінспекція забезпечує контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, які спрямовуються на виконання делегованих державних повноважень бюджетами місцевого самоврядування.

### ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

*Саме до Держфінінспекції варто звертатися, коли зафіксовані випадки порушення законодавства у сфері державних закупівель. В оскарженні необхідно звернутися з проханням про проведення перевірки закупівель чи аналізу документів, забезпечення інспектування та усунення порушень. У результаті цей орган може взяти заходів для притягнення винних до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, розірвати договір про відповідні закупівлі, направити замовнику вимогу або рекомендацію про усунення порушень чи повідомити правоохоронні органи<sup>9</sup>.*

*Якщо порушення стосуються процедурних питань (неправильна форма документації, недотримання строків і необґрунтоване використання переговорної процедури), адресатом звернення є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Саме це міністерство є наразі центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері державних закупівель. Воно проводить моніторинг державних закупівель, рекомендує усунути виявлені порушення та передає інформацію у правоохоронні та контролюючі органи.*

*Якщо під час проведення державних закупівель компанії-учасники пов'язані між собою чи є підозри про наявність домовленостей між учасниками, варто звернутися в Антимонопольний комітет. В оскарженні громадський активіст може попросити провести розслідування антikonкурентної домовленості учасників чи домовленості між учасником і замовником. У результаті Антимонопольний комітет може накладити штраф чи занести компанію на три роки у список порушників за спотворення результатів тендеру.*

## 3.4. ДЕРЖАВНА ФІСКАЛЬНА СЛУЖБА

Державна фіскальна служба України (ДФС)<sup>10</sup> утворена Постановою Кабінету Міністрів від 21 травня 2014 року шляхом реорганізації Міністерства

<sup>9</sup> <http://www.slideshare.net/maksymklyuchar/ss-45830620>

<sup>10</sup> <http://sfs.gov.ua/>

доходів і зборів. Державна фіскальна служба об'єднала повноваження податкової служби, митниці та фінансової міліції. Відомство здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю сплати до бюджетів податків, зборів та інших обов'язкових платежів. ДФС є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері оподаткування, митної справи й адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також займається боротьбою з правопорушеннями у трьох вище зазначених сферах<sup>11</sup>.

У сфері контролю за державними фінансами Державна фіскальна служба здійснює контроль за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів. Крім того, структури ДФС отримують від органів, що здійснюють державний фінансовий контроль, матеріали ревізій та іншу інформацію в разі виявлення фактів порушення законодавства.

«Мегавідомство» (таке визначення спадає на думку, враховуючи величезний перелік функцій, які виконує служба, а також її контроль над основними фінансовими потоками в державі) налічує понад 56 тисяч співробітників, 2 тисячі з яких працюють в апараті служби. Завдяки контролю над податковою та митницею, ДФС є одним з основних органів, який займається наповненням державного бюджету. Водночас, у зв'язку з потенційними можливостями ДФС створити проблеми для функціонування будь-якого бізнесу в Україні, збір податків і митних платежів залишається одним з найбільш корупційно небезпечних напрямків діяльності державних органів.

### 3.5. ДЕРЖАВНЕ КАЗНАЧЕЙСТВО

Державне казначейство України<sup>12</sup> контролює дотримання єдиних правил обліку та звітності по бюджетах усіх рівнів і кошторисах доходів і видатків. Одним із головних завдань Державного казначейства є спрямування коштів за цільовим призначенням на стадії здійснення операцій з виконання бюджету.

Казначейство здійснює через систему електронних платежів НБУ розрахунково-касове обслуговування розпорядників, одержувачів бюджетних

<sup>11</sup> «Положення про Державну фіскальну службу» від 21 травня 2014 року

<sup>12</sup> <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

коштів та інших клієнтів. Крім того, відповідно до Положення, відомство проводить взаємні розрахунки між державним бюджетом та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, а також між місцевими бюджетами. Казначейство веде базу даних про мережу розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, складає звітність про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів та подає її органам законодавчої і виконавчої влади, а також місцевим фінансовим органам<sup>13</sup>.

Держказначейство також здійснює контроль за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів.

Зокрема, ще до здійснення оплати за договорами про закупівлю Держказначейство перевіряє наявність та відповідність укладеного договору звіту про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, правильність їх оформлення відповідно до законодавства, а також наявність оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів, відомостей про рамкову угоду, за якою укладено договір про закупівлю, оголошення про результати процедури закупівлі, що були оприлюднені на відповідному веб-порталі<sup>14</sup>.

### 3.6. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

Відповідно до Постанови Кабміну від 17 вересня 2014 року, Держслужба фінансового моніторингу<sup>15</sup> реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Крім цього, основними завданнями Держфінмоніторингу є:

- ✓ збирання, оброблення та проведення аналізу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, або інформації, що може бути пов'язана з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

<sup>13</sup> «Положення про Державну казначейську службу України» від 15 квітня 2014 року

<sup>14</sup> Стаття 7, пункт 3 Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 10 квітня 2014 року

<sup>15</sup> <http://www.sdfm.gov.ua/index.php?lang=uk>

- ✓ створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- ✓ аналіз методів та фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Головні важелі фінансового контролю зосереджено в Кабінеті Міністрів. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з фінансових питань є Міністерство фінансів. За допомогою Мінфіну Кабмін спрямовує і координує діяльність Державної фінансової інспекції, Державної фіскальної служби, Державної служби фінансового моніторингу та Державної казначейської служби.

## 4. МІЖНАРОДНІ ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Демократичні практики контролю за державними фінансами ґрунтуються на принципах аудиту державних фінансів, що були затверджені на Лімському Конгресі в 1977 році. Щороку при підтримці Світового банку відбуваються конференції та конгреси, на яких спеціальна комісія доповідає про стан контролю за фінансами в світі. Україна також є членом Конгресу і формально підписала декларацію щодо прозорості використання та розпорядження державними фінансами. Проте в українській практиці ці принципи часто ігноруються.

До них належать:

- ✓ принцип попереднього контролю та контролю по факту порушення;
- ✓ принцип незалежного зовнішнього та внутрішнього контролю;
- ✓ принцип фінансової незалежності;
- ✓ принцип розслідування;
- ✓ принцип звітування;
- ✓ принцип контролю за надходженням податків;
- ✓ принцип відкритих замовлень робіт і послуг за державні фінанси.

У питанні боротьби з корупцією та контролю за державними фінансами Верховна Рада напрацювала значну кількість законодавчих актів. Однак для того, щоб вони принесли позитивний результат, а не лише залишалися на папері, потрібно, щоб українське законодавство відповідало критеріям ефективного законодавства, розробленим європейським аналітичним центром SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*).

Відповідно до цих рекомендацій, при написанні законів і створенні нових інституцій необхідно враховувати такі аспекти:

1. Відсутність дискреції (рішення приймаються відповідно до встановлених норм і процедур, а не на розсуд керівництва).
2. Незалежність органів контролю (органи контролю політично та фінансово не підпорядковуються тим, кого вони контролюють).



3. Невідворотність покарання за вчинення злочину (порушення норм завжди веде до санкцій чи покарання).
4. Дотримання представниками державного сектору демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права (кожен державний службовець, здійснюючи свою професійну діяльність, має керуватися морально-етичним кодексом).

Окрім цього, у питанні контролю за державними фінансами важливими є зобов'язання України перед ЄС, які виникли в результаті підписання Угоди про асоціацію. Зокрема, в розділі 4 «Економічне та галузеве співробітництво» йдеться про управління державними фінансами в бюджетній політиці та наближення до європейських норм внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту.

Однак у сфері зовнішнього аудиту Україна досі не імплементувала стандарти Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю INTOSAI. Що стосується внутрішнього фінансового контролю, то українська сторона повинна також запровадити міжнародні стандарти аудиту від Інституту внутрішніх аудиторів та ведення бухгалтерського обліку Міжнародної федерації бухгалтерів (IFAC).

Крім цих аспектів, Україна повинна розробити методи, які будуть спрямовані на припинення фінансового шахрайства та боротьбу з корупцією саме на інституційному рівні, між відповідними адміністративними органами.

Таким чином, Україна лише формально долучилася до міжнародних організацій, які визначають принципи контролю за державними фінансами. Незважаючи на те, що ці принципи відображені в українському законодавстві, в більшості випадків правові норми не виконуються або порушуються. Проведення реформ у сфері державних фінансів передбачає розробку ефективного законодавства, в якому будуть мінімізовані корупційні ризики, а також перезавантаження державних органів, які мають здійснювати ефективний контроль за державними фінансами, а будь-які порушення норм у цій сфері мають вести до невідворотного покарання.

## КЕЙС № 1.

## КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У США

Фіскальний рік у США триває з 1 жовтня до 30 вересня. Інформація про федеральний бюджет доступна в інтернеті, а моніторинг розподілу та використання бюджетних коштів здійснюється значною кількістю незалежних організацій.

На федеральному рівні багато агенцій публікують регулярні звіти, розслідування та рекомендації стосовно використання бюджетних коштів і зловживань у цій сфері. До них належить Рахункова палата (Government Accountability Office), яка забезпечує оцінку та аудит для потреб Конгресу, Управління Конгресу з бюджетних питань (Congressional Budget Office), система рейтингової оцінки програм при Офісі управління та бюджету (Program Assessment Rating Tool) та Міністерство фінансів США.

Крім того, кожен федеральний орган виконавчої влади має окреме управління внутрішнього контролю (Office of the Inspector General), яке відповідає за проведення незалежних і об'єктивних розслідувань, інспекцій та аудиту у питаннях неефективного управління, розтрат чи зловживань у різних департаментах. Ці управління контролю періодично публікують звіти, які знаходяться у вільному доступі для громадян.

Наприклад, у 2003 році управління внутрішнього контролю провело аудит Департаменту сільського господарства, у ході якого було виявлено, що з 78,5 млн доларів, які були витрачені співробітниками з кредитних карток, випущених урядом, 5,8 млн доларів були використанні на потреби, не пов'язані з подорожами (хоча саме це цільове призначення передбачалося американським урядом)<sup>16</sup>. Хоча подібна інформація публікується офіційно, набагато більшого розголосу такі випадки набувають, коли темою починають цікавитися ЗМІ<sup>17</sup>.

У 2015 році аудит управління внутрішнього контролю при Департаменті оборони продемонстрував, що співробітники департаменту використовували випущені державою картки при оплаті в казино на суму понад 1 млн доларів<sup>18</sup>. Інформацію також підхопили ЗМІ<sup>19</sup>. Таким чином, преса у США відіграє важливу роль у донесенні інформації про зловживання

<sup>16</sup> <http://www.usda.gov/oig/webdocs/50601-05-HQ.pdf>

<sup>17</sup> [http://articles.baltimoresun.com/2003-07-16/business/0307160052\\_1\\_usda-employees-oszy-osbourne-government-cards](http://articles.baltimoresun.com/2003-07-16/business/0307160052_1_usda-employees-oszy-osbourne-government-cards)

<sup>18</sup> <http://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/05/20/u-s-military-charge-cards-used-at-strip-clubs-and-casinos-thousands-of-times/>

<sup>19</sup> <http://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/05/20/u-s-military-charge-cards-used-at-strip-clubs-and-casinos-thousands-of-times/>

з використанням державних коштів. Подібна інформація регулярно з'являється у більшості ЗМІ, особливо в тих, які спеціалізуються на бізнесовій тематиці: *The Wall Street Journal*, *Fortune*, *Bloomberg Businessweek* і *Forbes*.

На рівні штатів загальні аудити проводяться Аудиторським офісом штату, який готує регулярні звіти щодо департаментів штату, агенцій, місцевої влади та контрактів. Ці офіси надають консультації, рекомендації щодо бюджету та фінансового обліку для територіальних округів і органів виконавчої влади нижчого рівня, а також надають платникам податків інформацію, куди витрачаються їхні гроші. Рахункова палата та управління аудиту при департаментах також звітують про розподіл державних коштів у сферах, де штати отримують федеральне фінансування.

Крім того, використання державних коштів відслідковується різними аналітичними центрами та неурядовими організаціями. Ці організації публікують звіти й економічний аналіз використання державних коштів, ситуації з бюджетним дефіцитом та пріоритетами фінансування. У США подібними питаннями займаються Інститут Брукінгс (the Brookings Institution), Національне бюро економічних досліджень (the National Bureau of Economic Research), Інститут міжнародної економіки Петерсона (the Peterson Institute for International Economics), Інститут Катона (the Cato Institute), the RAND Corporation, the Heritage Foundation, the Center for American Progress (CAP), Американський інститут підприємництва (the American Enterprise Institute for Public Policy Research), Інститут міста (the Urban Institute), Центр пріоритетів бюджетування та державних політик (the Center on Budget and Policy Priorities) і Центр економічних і політичних досліджень (the Center for Economic and Policy Research).

## КЕЙС № 2. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Історично моніторинг за використанням державних фінансів у Великобританії є об'єктом прискіпливої уваги з боку політиків. Федеральний бюджет покриває фінансовий рік, який триває з 1 квітня до 31 березня. Дані про річний бюджет у Великобританії доступні широкому загалу. Водночас низка незалежних агентств забезпечують моніторинг і аудит використання державних коштів і зловживань у цій сфері.

На рівні центрального уряду Управління національного аудиту (the National Audit Office) від імені парламенту забезпечує аналіз державних витрат. Відомство намагається покращити ефективність і якість адміністративних послуг, а також підтримувати високий рівень стандартів для забезпечення підзвітності урядових міністерств щодо витрат. Управління здійснює регулярний аудит окремих міністерств, а відповідні звіти публікуються онлайн.

Управління бюджетної відповідальності (the Office of Budget Responsibility) було створено у 2010 році з метою виявлення зловживань при використанні державних коштів і випадків неефективного їх використання. Управління надає регулярні звіти стосовно бюджету та економічні прогнози, в яких оцінює виконання урядом його цілей відповідно до встановлених показників. Інформація про державні фінанси надається також Управлінням національної статистики (the Office for National Statistics), особливо стосовно запозичень і державного боргу.

На місцевому рівні кожен підрозділ має незалежний орган внутрішнього контролю. В Англії комісія з аудиту (the Audit Commission) відповідає за призначення аудиторів, визначення стандартів аудиту та нагляд за його виконанням. Однак у березні 2015 року це відомство було ліквідоване, а його функції передали неприбутковим і комерційним приватним організаціям. Водночас, в Шотландії й Уельсі залишилися аналогічні органи (Audit Scotland і Wales Audit Office відповідно). Управління аудиту у Північній Ірландії (the Northern Ireland Audit Office) функціонує під керівництвом Генерального аудитора Північної Ірландії та наглядає за розподілом федеральних коштів окремим урядовим департаментом у Північній Ірландії, а також забезпечує фінансовий аудит органів місцевої влади.

У Великобританії добре розвинений сектор ЗМІ, який забезпечує висвітлення інформації про державні фінанси та бюджет. Такі новинні ресурси, як *The Financial Times*, *The Economist*, *BBC* і *The Guardian*, пропонують аналітичні матеріали щодо державних коштів і фіскальної політики.

Преса у Великобританії відіграє провідну роль у виявленні та поширенні інформації щодо фінансових зловживань влади. Наприклад, у 2009 році *The Daily Telegraph* опублікувало раніше закриту версію звітів про витрати парламенту, які продемонстрували серйозні зловживання, а саме використання державних коштів для власних цілей, зокрема, ремонту будинку чи виплати іпотечних кредитів<sup>20</sup>. У результаті кілька десятків депутатів, про яких згадувалося у ЗМІ, заявили, що не будуть балотуватися на наступних виборах.

Добре розвинений сектор аналітичних центрів і неурядових організацій також здійснює аналіз державних витрат та іншої інформації щодо бюджету. Ці установи надають експертні коментарі щодо прийнятих владою економічних і політичних рішень. Цей сектор включає, наприклад, Інститут Адама Сміта (the Adam Smith Institute), Центр досліджень економічної політики (Centre for Economic Policy Research), Інститут фіскальних досліджень (Institute for Fiscal Studies), Інститут економічних справ (Institute of Economic Affairs) і Національний інститут економічних і соціальних досліджень (the National Institute of Economic and Social Research).

Інші організації, зокрема, ініціатива місцевих активістів «Альянс платників податків» (The TaxPayers' Alliance), також надають інформацію про неефективне використання державних коштів. У 2013 році представники Альянсу стверджували, що виявили понад 120 млрд фунтів надмірних урядових витрат (серед найбільш кричущих прикладів зазначалася закупівля Міністерством оборони електричних лампочок за ціною 22 фунти за штуку). Заснована у 2004 році, у 2009 році група вже налічувала 32 тисячі прихильників і, за оцінкою *The Guardian*, була однією з найбільш потужних груп політичного впливу в країні. Водночас видання натякає на зв'язки цієї ініціативи з консервативною партією, зокрема, на спільність основних спонсорів<sup>21</sup>. Альянс виступає за зниження податків і державних витрат, а його засновник, Метью Елліот, зазначив мету створення як «вплив на політиків не зсередини (через лобізм), а за допомогою громадської думки та преси».

<sup>20</sup> <http://www.telegraph.co.uk/news/newstoppers/mps-expenses/5324582/How-the-Telegraph-investigation-exposed-the-MPs-expenses-scandal-by-day.html>

<sup>21</sup> <http://www.theguardian.com/politics/2009/oct/09/taxpayers-alliance-conservative-pressure-group>

## КЕЙС № 3. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ У ЛИТВІ

Фінансова система Литви складається з національного бюджету та позабюджетних фондів. У свою чергу, національний бюджет поділяється на державний і муніципальні, а позабюджетні фонди включають фонди соціального страхування, а також позабюджетні державний і муніципальні фонди спеціального призначення<sup>22</sup>.

У Литві головними органами контролю за державними фінансами є Міністерство фінансів, Національне управління аудиту Литви (the National Audit Office of Lithuania), служби внутрішнього аудиту, місцеві контрольні інституції, органи, відповідальні за адміністрування податків, Служба спеціальних розслідувань (the Special Investigation Service) і Служба розслідувань фінансових злочинів (Financial Crime Investigation Service), яка входить у структуру Міністерства внутрішніх справ. Органи, відповідальні за управління державними фінансами та використання державних коштів, мають забезпечувати відповідність управління діючим законам і стандартам.

Головним органом фінансового аудиту в Литві є Національне управління аудиту, яке підзвітне парламенту. Орган виконує дві функції: 1) контролює законність і ефективність управління та використання державної власності, а також виконання державного бюджету; 2) стимулює позитивний і ефективний вплив публічного аудиту на управління та контроль за державними фінансами.

Національне управління аудиту щороку готує та надає парламенту звіти щодо виконання державного бюджету, державного боргу та запозичень, а також щодо державної власності.

Зовнішній контроль за державними фінансами здійснюється Національним управлінням аудиту, незалежними аудиторськими компаніями, а також такими органами, як Служба спеціальних розслідувань і Служба розслідувань фінансових злочинів. Внутрішній контроль здійснюється службами внутрішнього контролю, Державною податковою інспекцією та Митним департаментом, які входять у структуру Міністерства фінансів.

<sup>22</sup> Jonas Mackevičius, Laura Pranckevičiūtė. 2007. "The public finance control system of the Republic of Lithuania and its development". Materials of the 34<sup>th</sup> annual meeting of European Finance association in Ljubljana, Slovenia.

Місцеві контролери та Національне управління аудиту відповідають за зовнішній контроль над місцевими бюджетами, а місцева централізована служба внутрішнього аудиту — за внутрішній. Місцеві контролери перевіряють виконання місцевих бюджетів, тоді як Національне управління аудиту — використання державних коштів, які були перераховані у місцевий бюджет.

Зовнішній контроль за державними позабюджетними фондами спеціального призначення здійснює Національне управління аудиту, а внутрішній — Департамент внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів.

Служба спеціальних розслідувань підзвітна Президенту та Сейму. Вона займається боротьбою з корупцією, організованою злочинністю та злочинами державних службовців. Мета Служби розслідувань фінансових злочинів — розробляти методи боротьби зі злочинами проти державної фінансової системи (наприклад, відмивання грошей чи привласнення ПДВ).

У жовтні 2014 року співробітники Служби спеціальних розслідувань провели обшуки у членів правлячої коаліції та в офісі партії «Порядок і справедливість». Двоє з п'яти фігурантів раніше працювали у Міністерстві внутрішніх справ і підозрювалися у зловживаннях при державних закупівлях для МВС і можливому отриманні хабара на суму 12,8 тисяч доларів<sup>23</sup>. У 2011 році через корупційний скандал втратив посаду міністр економіки Литви Дайнюс Крейвіс. Причиною став конфлікт інтересів — міністр направив 6 млн литів допомоги ЄС двом навчальним закладам, у яких акціонером була його мати<sup>24</sup>.

Протягом тривалого часу громадський сектор у Литві був не дуже активним, а у сфері боротьби з корупцією і поготів — навіть зараз практично єдиним серйозним гравцем у цьому секторі є Transparency International Lithuanian Chapter<sup>25</sup>. Ще кілька ГО: Інститут моніторингу за дотриманням прав людини, Інститут вільного ринку та Інститут громадянського суспільства — також були задіяні в антикорупційних ініціативах, але переважно у своїх секторах роботи. У 2004 році чотири вище зазначені організації об'єдналися у Громадський альянс проти корупції.

<sup>23</sup> <http://www.dailytimes.com.pk/foreign/23-Oct-2014/corruption-scandal-erupts-in-lithuanian-ruling-coalition>

<sup>24</sup> [http://www.baltic-course.com/rus/pravo/?doc=38205&tins\\_print](http://www.baltic-course.com/rus/pravo/?doc=38205&tins_print)

<sup>25</sup> <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-10-Diagnosis-of-Corruption-in-Lithuania-new.pdf>

Ситуація з активністю громадськості почала покращуватися з 2003 року, коли громадські організації почали активно займатися адвокасі-кампаніями. У 2004 році було кілька гучних скандалів, в результаті яких громадським активістам вдалося захистити місцеві громади від забудовників. Після цього політики та ЗМІ стали серйозніше ставитися до позиції активістів. Водночас співпраця громадського сектору з пресою робила діяльність активістів більш результативною.



## 5. ВИСНОВКИ

Враховуючи обсяг зловживань при використанні державних коштів в Україні, для зменшення корупції у цій сфері необхідне поєднання зусиль державних контролюючих органів, комерційних аудиторських компаній, громадських активістів, журналістів і правоохоронців.

У свою чергу державні інституції можуть змінюватися лише під тиском ззовні: як з боку українського громадянського суспільства, так і з боку міжнародних партнерів, які допомагають підтримувати економіку України на плаву.

Однак, для того, щоб реформи відбулися, зовнішнього тиску недостатньо. Потрібно, щоб і серед державних службовців сформувалася та критична маса, яка розумітиме, що без змін ця система не зможе функціонувати. Саме ці люди мають стати агентами реформ у своїх відомствах, реалізувати запропоновані концепції змін на практиці та сформувати колективи одностайності у межах своїх організацій.

В Україні важливо налагодити ефективні механізми внутрішнього контролю, коли конфлікт інтересів вирішуватиметься на ранніх стадіях, а щоденна робота відомчих контролерів не дозволить розростати корупції у цій установі та перетворюватися на систему. Для цього необхідно, щоб органи внутрішнього контролю мали функціональну свободу дій у межах своїх організацій, а також координували свою діяльність з загальнодержавними органами зовнішнього контролю.

Важливою є також чітка картина відповідальності кожного з контролюючих органів, щоб не відбувалося дублювання функцій, а людський і фінансовий ресурс використовувався максимально ефективно.

Реформування системи державного фінансового контролю в Україні має відбуватися завдяки кардинальному посиленню контролю за витрачанням бюджетних коштів і державного майна, узгодженню законодавчої бази, удосконаленню ефективності контролюючих органів та їх належного кадрового забезпечення.

Для того, щоб громадські активісти забезпечили посильну участь у контролі за державними фінансами, необхідно зробити інформацію, пов'язану

з діяльністю державних органів, максимально відкритою та забезпечити ефективні канали комунікації активістів з правоохоронними органами.

Для того, щоб корупційні справи не блокувалися на рівні прокуратури та місцевих суддів, критично важливим є «перезавантаження» цих органів: з відбором нових працівників, розробкою чітких процедур, за якими вони мають працювати, унеможливленням політичного впливу на судову владу та прокуратуру, а також забезпеченням якісного контролю за діяльністю обох відомств, з максимальним залученням громадськості до цього процесу.

За останній рік в Україні багато державних реєстрів стали відкритими, що покликало активізувати роботу журналістів і представників неурядового сектору у питанні відстеження зловживань при використанні державних коштів. Безсумнівно, це є позитивним кроком, який дозволить зробити органи державної влади більш підзвітними перед громадянами та поступово відновить довіру до державних інституцій.

Іншим важливим аспектом є реальне виконання принципів ефективного законодавства SIGMA, коли порушення норм закону вестиме до невідворотного покарання, а державні службовці будуть приймати рішення на основі розроблених політики і процедур, а не на власний розсуд чи у результаті політичного тиску від безпосереднього керівника.



**МЦПД** – провідний незалежний аналітичний центр, що функціонує з 1994 року та орієнтується у своїй роботі на стандарти RAND Corporation та інших провідних світових think-tanks.

**МЦПД** – це команда з понад 20-ти аналітиків. Впродовж понад 20-ти років аналітики та експерти МЦПД розробляють рекомендації для Уряду, місцевої влади та громад щодо запровадження найкращого європейського та світового досвіду реформ в Україні.

**МЦПД** – це низка законопроектів та інших нормативно-правових актів, прийнятих на основі рекомендацій Центру.

**МЦПД** – це проекти, реалізовані в європейських країнах, та партнерство з міжнародними інституціями, аналітичними центрами та громадськими організаціями з усього світу.

**МЦПД** – це потужний майданчик для обміну думками, на якому відбувається понад 100 конференцій, семінарів, вебінарів, круглих столів, тренінгів та інших заходів на рік за участю представників влади, політиків, експертів та аналітиків, громадських діячів та активістів.

**МЦПД** – це регулярні аналітичні публікації Inside Ukraine, Foreign Policy Insight та щомісячний Економічний прогноз, що тримають руку на пульсі державних рішень, політичної конкуренції та економічної ситуації всередині України, а також зовнішньополітичних стратегій та подій у світі, що мають вплив на Україну.

**МЦПД** – синергія аналітичного й інформаційного напрямків роботи завдяки унікальному партнерству з новинним порталом «Апостроф» [apostrophe.com.ua](http://apostrophe.com.ua).

**МЦПД** – це можливість проходження стажування для талановитої молоді та обміну досвідом для реалізованих професіоналів.

**Наше гасло: Робимо зміни можливими!**

