

РОЗШИРЕННЯ ФУНКЦІЙ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ БЮДЖЕТНОЇ УСТАНОВИ ДЛЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ

EXPANDING THE FUNCTIONS OF INTERNAL CONTROL OF THE BUDGETARY INSTITUTION TO COUNTER CORRUPTION OF CAUSES

Міщенко Т.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри аудиту, державного фінансового контролю та аналізу,
Державний податковий університет

Mishchenko Tetyana
State Tax University

Проаналізовано результати боротьби антикорупційних органів із корупційними злочинами. Розглянуто категорії посадовців бюджетних установ, організацій, органів влади, які найчастіше причетні до корупційних дій. Указано на необхідність синергії зовнішнього та внутрішнього контролю задля виявлення та попередження корупції у сфері використання публічних фінансів.

Обґрунтовано необхідність упровадження функції комплаєнс у систему внутрішнього контролю бюджетних установ із метою протидії корупції, яка пронизує усі напрями використання публічних фінансів. Визначено суб'єктів виконання комплаєнс-функції в бюджетній установі та вказано на необхідність формування сприйняття комплаєнс як функції допомоги в управлінні, а не покарання. Зазначено подальші напрями наукових досліджень, пов'язаних із розвитком та становленням комплаєнс-функції внутрішнього контролю бюджетної установи.

Ключові слова: комплаєнс, внутрішній контроль, бюджетна установа, корупція, ризики.

The results of the struggle of anti-corruption bodies against corruption crimes are analyzed. It has been established that corruption crimes are of various natures and have tended to increase rapidly in recent years, especially crimes related to misappropriation, embezzlement or misappropriation of property through abuse of office. At the same time, the number of indictment proceedings and convicted persons (according to the sentences that have come into force) is decreasing from year to year. It has been found that most often corruption crimes are committed by law enforcement officers and most of them are related to bribery. It is established that compliance with international corruption is an effective tool for combating corruption, which, at first, has gained wide practical application as a management technology. It is determined that compliance is currently widely used by domestic financial institutions and companies focused on Western markets in order to prevent, detect and minimize the consequences of corruption schemes. The need for synergies between external and internal control in order to detect and prevent corruption in the use of public funds is pointed out. The necessity of introducing the compliance function into the system of internal control of budgetary institutions in order to combat corruption, which permeates all areas of public finance, is substantiated. It is proposed to entrust the implementation of the compliance function in the budget institution to a specially appointed person or a structural unit. The priority actions of the management of the budgetary institution for the formation of its own unique compliance control system have been identified. It is noted that it is necessary to form the perception of compliance as an integral function in the management of the budgetary institution, especially as a function of assistance, not punishment. Further directions of scientific research related to the development and formation of the compliance function of the internal control of the budgetary institution, aimed at combating corruption and promoting legal, economic, efficient, effective and transparent use of public finances.

Keywords: compliance, internal control, budgetary institution, corruption, risks.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Обов'язковість запровадження

внутрішнього контролю в діяльність бюджетних установ регламентується чинним законодавством та водночас є вимогою сучасного

державного управління у сфері публічних фінансів. Бюджетним кодексом України передбачено, що «розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль та забезпечують його здійснення у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів» [1]. Внутрішній контроль як одна з функцій управління бюджетною установою водночас виконує специфічні функції, перелік та зміст яких є постійним предметом наукових досліджень вітчизняних учених. Як правило, науковці розглядають функції, пов'язані з контролем повноважень, документального оформлення, збереження та ефективного використання ресурсів тощо. Проте, відповідно до вимог часу, актуальним є посилення антикорупційної функції внутрішнього контролю. Адже, як свідчать різноманітні дослідження, саме корупцію українці вважають однією з найгостріших проблем, особливо якщо це стосується публічних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питанням теорії та практики внутрішнього контролю значну увагу приділяють вітчизняні науковці: Н.В. Виговська, Л.В. Дікань, Н.В. Синюгіна, Н.М. Хорунжак, М.Е. Хуторна, О.О. Чечуліна та інші вчені.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується

означена стаття. Віддаючи належне дослідженням вітчизняних науковців у сфері внутрішнього контролю, необхідно констатувати, що існує низка нерозв'язаних і дискусійних питань щодо його організації та виконання функцій у бюджетних установах, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності управління публічними фінансами.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою дослідження є обґрунтування необхідності розширення функцій внутрішнього контролю бюджетних установ шляхом упровадження компаєнсу для уникнення або мінімізації ризиків корупційних дій, визначення ролі керівництва у формуванні системи антикорупційного комплаєнс-контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Дослідження Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) 2020 р. свідчать, що з трьох проблем, запропонованих українцям, найважливішою та найсерйознішою після військових дій на Донбасі (72,2%) вони вважають корупцію (69%), а вже після корупції – високі ціни та низьку якість медичних послуг (67,3%) [2].

Аналітичний портал «Слово і діло» оприлюднив інформацію про посадовців бюджетних установ, організацій, органів влади, які найчастіше були причетні до корупційних злочинів у 2020 р. (рис. 1)

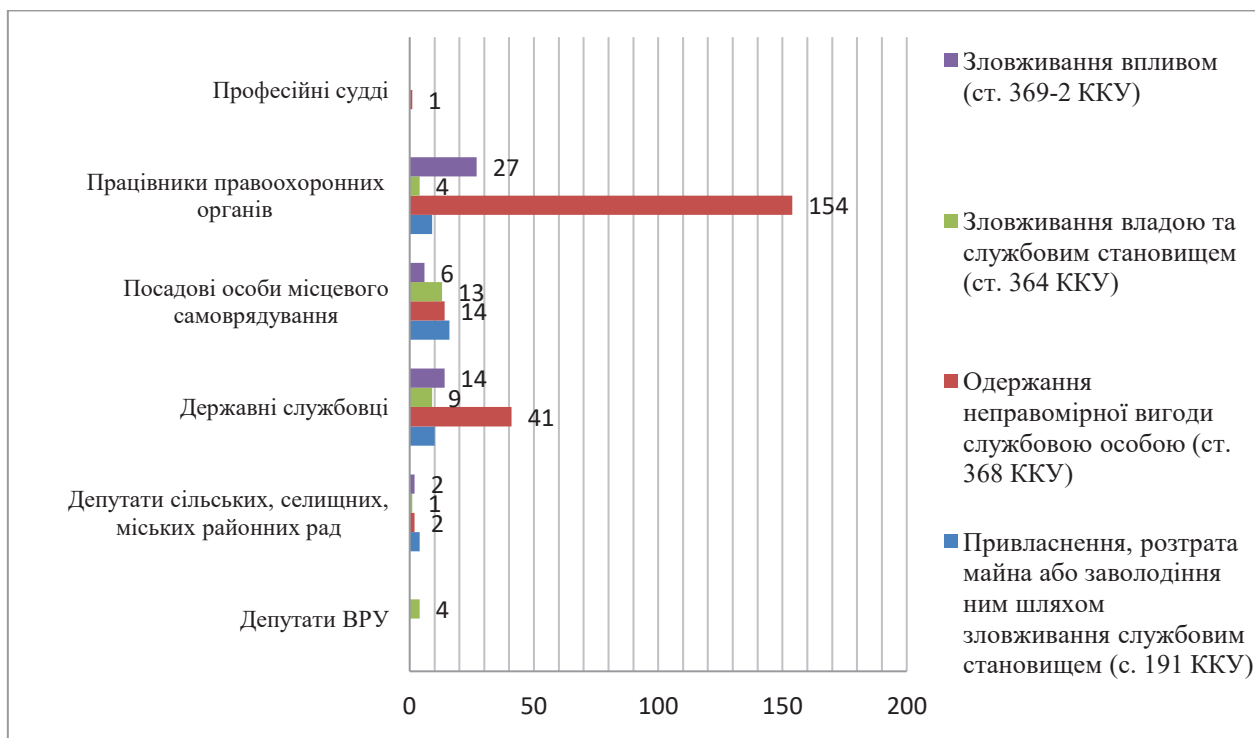


Рис. 1. Посадовці бюджетних установ, організацій, органів влади, які найчастіше були причетні до корупційних злочинів у 2020 р.

Джерело: складено за даними [3]

У 2020 р. депутати сільських, селищних і міських районних рад вчинили дев'ять корупційних злочинів. Державні службовці скоїли 74 корупційні злочини, майже половина була пов'язана з отриманням хабарів. Чиновники місцевого самоврядування вчинили 49 корупційних злочинів: 16 пов'язані з розтратою або присвоєнням майна, 14 – з отриманням хабарів, 13 – зі зловживанням службовим становищем, 6 – зі зловживанням впливом. У 2020 р. на корупції, точніше на одержанні неправомірної вигоди, упіймали одного суддю. Найчастіше до корупційних злочинів були причетні працівники правоохоронних органів – 194 випадки, більшість пов'язана з отриманням хабарів [3].

Звичайно, основний тягар боротьби з корупційними злочинами покладено на антикорупційні органи: Національну раду з питань антикорупційної політики, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Державне бюро розслідувань, Вищий антикорупційний суд. Результати цієї боротьби представлено в табл. 1.

У 2018 р. було зареєстровано 10 тис 713 випадків привласнення або розтрати майна шляхом зловживання службовим становищем. У 2019-му – 9 тис 74 випадки, у 2020-му – 11 тис 160, за пів року 2021-го – 6 тис 635.

Найбільше підозр за цією статтею було вручено в 2018 р. – 5 тис 953. У тому ж році було направлено до суду 5 тис 347 проваджень з обвинувальним актом. У 2019 р. було найбільше засуджено осіб – 340.

У 2018 р. було зафіксовано 2 тис 189 випадків отримання неправомірної вигоди, у 2019-му – 1 тис 744, у 2020-му – 1 тис 607, за півроку 2021-го – 1 тис 143. Із кожним роком кількість підозр і скерованих до суду справ зменшується, як і кількість вироків, які набули чинності.

За 2018 р. антикорупційні органи зареєстрували 3 тис 589 випадків зловживання владою або службовим становищем, у 2019-му – 4 тис 371, у 2020-му – 4 тис 60, за пів року 2021-го – 2 тис 423. Найбільше підозр і направлених до суду проваджень було в 2018 р. – 301 і 250 відповідно. При цьому засуджено осіб за цією статтею набагато менше: у 2018-му – 5, у 2019-му – 2, у 2020-му – 6. Найменше реєструється правопорушень за статтею зловживання впливом: у 2018 р. – 285, у 2019-му і 2020-му – по 193, за пів року 2021-го – 140 [3].

Зрозуміло, що така кількість корупційних злочинів та їх різноманітність повинні спонукати до посилення ефективності контрольних заходів антикорупційних органів. При цьому протидія корупційним злочинам повинна ґрунтуватися на синергії зовнішнього та внутрішнього контролю задля досягнення важливої соціально-економічної мети – виявлення та попередження корупції у сфері використання публічних коштів.

Для посилення антикорупційних заходів внутрішнього контролю вбачається доцільним розширити його функції за рахунок упровадження комплаєнс-функції.

У перекладі з англійської compliance – відповідність (дотримання) правилам, стандартам, законам. Згідно з визначенням Міжнародної

Таблиця 1
Результати боротьби з корупційними злочинами за 2018–2020 рр. та I півріччя 2021 р.

Показники	Корупційні злочини															
	Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (с. 191 ККУ)				Одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 ККУ)				Зловживання владою та службовим становищем (ст. 364 ККУ)				Зловживання впливом (ст. 369-2 ККУ)			
	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Станом на 01.06.2021 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Станом на 01.06.2021 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Станом на 01.06.2021 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.	Станом на 01.06.2021 р.
Зареєстровано правопорушень	10713	9074	11160	6635	2189	1744	1067	1143	3589	4371	4060	2423	285	193	193	140
Вручено підозру	5953	3937	5676	3516	659	492	485	253	301	153	131	144	209	146	128	72
Направлено до суду провадження з обвинувальним актом	5347	3262	4679	2540	429	343	314	89	250	108	109	103	173	121	110	46
Засуджено осіб (за вирокami, що набрали чинності)	134	340	276	-	157	139	81	-	5	2	6	-	166	144	79	-

Джерело: складено за даними [3]

асоціації комплаєнса (International Compliance Association), він розуміється як здатність організації діяти відповідно до встановлених для неї зовнішніх та внутрішніх правил, стандартів та вимог [4, с. 113].

Слід зазначити, що комплаєнс як відносно нове для України поняття певною мірою досліджено іноземними науковцями і знайшло відображення в зарубіжній практиці. Проте і за кордоном комплаєнс як поняття ще розвивається, а окремі його аспекти залишаються достатньо дискусійними. Однак комплаєнс набув широкого практичного застосування як управлінська технологія, що спочатку виникла як інструмент внутрішньокорпоративного контролю.

Сфери застосування функції комплаєнс є різноманітними:

- антимонопольне регулювання;
- захист персональних даних;
- захист прав споживачів послуг;
- трудові відносини;
- екологічні стандарти.

Але найбільш поширеним комплаєнс став у сфері протидії корупції та шахрайству.

Так склалося, що залучення та розвиток комплаєнсу пов'язані з великими міжнародними компаніями, які є частиною глобальних бізнесових мереж. Але для будь-якого бізнесу вжиття заходів щодо обмеження ймовірності і впливу корупції, що може виникати в процесі його діяльності, є ключовим елементом ефективної системи управління.

У зарубіжних країнах становлення комплаєнсу відбувалося під впливом гучних скандалів та в умовах кризи довіри. Важливою віхою в розвитку комплаєнсу став Вотергейтський скандал, який відкрив численні випадки корупції (1977 р.) або корупційні скандали 90-х років, пов'язані з Deutsche Bank, найбільший в історії ФІФА корупційний скандал 2015 р. або скандал, пов'язаний із корпорацією Volkswagen у 2015 р., та ін.

Ідеологія «комплаєнс» закликає відповідати внутрішнім політикам і процедурам компанії, вона реалізується шляхом створення умов, за яких особи, що представляють компанію, мають діяти відповідно до високих професійних і етичних стандартів. У західних країнах комплаєнс присутній у фінансових організаціях, виробничих підприємствах, медицині, торгівлі та інших галузях економіки.

Нині в Україні в умовах глобальної переорієнтації більшості вітчизняних компаній на західні ринки антикорупційний комплаєнс є достатньо затребуваний, він став чіткою рекомендацією для ведення бізнесу, оскільки створює умови, за яких на будь-якому рівні діяльності бізнес-структури неможливе порушення антикорупційного законодавства, корпоративного кодексу, зовнішніх і внутрішніх норм, стандартів, правил.

Результати досліджень, які KPMG провела за останні кілька років, показують, що «комплаєнс-функція безперервно розвивається, і можна

стверджувати, що вона вже пройшла певний шлях еволюції та стала невід'ємною функцією управління вітчизняними бізнес-структурами» [5, с. 6].

Як свідчать результати дослідження KPMG, у бізнес-структурах пріоритетною сферою комплаєнса є корупційні ризики, які в бюджетній сфері посідають чи не найперше місце, пронизуючи усі напрями діяльності розпорядників бюджетних коштів, а також установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління. Науковці акцентують увагу на «взаємопов'язаності корупційних ризиків з операційними та ризиками репутації. Із погляду виникнення дані ризики мають різні за походженням чинники, однак при цьому перебувають у постійному тісному взаємозв'язку. Така система зв'язку носить характер непередбачуваного впливу на діяльність установи та є прямим каталізатором виникнення інших комплаєнс-ризиків» [4, с. 114].

Тому вбачається необхідним залучення комплаєнсу в бюджетну сферу як функції внутрішнього контролю для боротьби з корупційними схемами, які спричиняють як матеріальні втрати державних ресурсів, так і здійснюють руйнацію соціально-економічної сфери, призводять до деградації правоохоронних і судових органів, системи охорони здоров'я, науки й освіти, стають на заваді впровадженню вкрай необхідних соціально-економічних реформ для держави.

Запровадження комплаєнс-функції в бюджетній установі вимагає проведення вдумливої і системної комунікації вищого керівництва з працівниками та керівниками різних рівнів управління. Йдеться про формування сприйняття комплаєнс-функції як радника, а не як ревізора, а також розуміння ролі і завдання керівництва та кожного співробітника у цьому процесі.

Виконання комплаєнс-функції в бюджетній установі повинно покладатися на визначених осіб або навіть на спеціально створені підрозділи. Для початку керівник установи повинен видати наказ про впровадження комплаєнс-контролю, призначити співробітника, відповідального за його здійснення, який би розробив і впровадив практики комплаєнсу-контролю та ознайомив із ними кожного працівника.

У різних галузях бюджетної сфери комплаєнс-функція може охоплювати різні напрями діяльності установ та організацій з урахуванням їхньої специфіки. Тому кожна бюджетна установа може реалізовувати цю функцію внутрішнього контролю, створюючи, таким чином, свою унікальну структуру комплаєнс-контролю. Окрім того, урахуовуючи специфіку діяльності, вибирати та впроваджувати необхідні механізми, використовувати відповідні інструментарії та методики реалізації комплаєнс-функції, які будуть безпосередньо спрямовані на якісне виконання установою завдань для досягнення її мети та цілей діяльності з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності, прозорості та раціональності.

Зрозуміло, що впровадження комплаєнс-функції повинно бути продиктоване бажанням та розумінням необхідності запровадження найкращих практик запобігання корупції, а не формальним виконанням вимог антикорупційного законодавства чи розпоряджень вищого керівництва. Комплаєнс перетвориться на ефективний спосіб протидії корупційним схемам лише за умови економічної зацікавленості у його впровадженні. Тобто економічний ефект комплаєнс-практики (зниження фінансових та репутаційних ризиків, запобігання неправомірному використанню державних ресурсів) має бути доволі відчутним для керівництва бюджетної установи.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Уважаємо, що висловлена точка зору щодо впровадження комплаєнс-функції в систему внутрішнього контролю бюджетної установи не претендує на завершеність, оскільки засади її обґрунтування є недостатньо вичерпними та потребують подальшого дослідження. При цьому важливими є дослідження науковців щодо формування ефективною функції комплаєнс, зокрема її місця в управлінні бюджетною установою, процесу розподілу повноважень, вимог до комплаєнс-менеджера, взаємодії з іншими підрозділами, зокрема з внутрішнім аудитом тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. / Верховна Рада України URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/s/580-19>.
2. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Київ, 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05> (дата звернення: 04.01.2022).
3. Корупція у цифрах: як змінюється кількість покараних, оцінка українців і місце у рейтингах. Київ, 2021. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo> (дата звернення: 04.01.2022).
4. Хуторна М.Е. Організація ефективної системи комплаєнс-контролю в банку. *Фінансовий простір*. 2015. № 2(18). С. 113–119.
5. Комплаєнс в СНД і ближньому зарубіжжі: актуальні завдання та тенденції. Київ, 2021. URL: <https://home.kpmg> (дата звернення: 04.01.2022).

REFERENCES:

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukrajinny (2010) : Zakon Ukrajinny vid 8 lypnja 2010 roku # 2456-VI. / Verkhovna Rada Ukrajinny URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/s/580-19>
2. NZK Korupcija v Ukrajinii. (2020): rozuminnja, spryjnjattja, poshyrenistj. Kyjiv, 2020. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05> (data zvernennja 04.01.2022).
3. SLOVOIDILO (2021). Korupcija u cyfrakh: jak zminjujetsja kiljkistj pokaranykh, ocinka ukrajinciv i misce u rejtyngakh. Kyiv. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/07/23/infografika/suspilstvo> (data zvernennja (4.01.2022).
4. .Khutorna M.E. (2015). Orghanizacija efektyvnoji systemy komplajens-kontrolju v banku. *Finansovij prostir*. # 2 (18). S. 113-119.
5. KPMG (2020) Komplajens v SND i blyzhnjomu zarubizhzi: aktualjni zavdannja ta tendenciji. Kyiv. URL: <https://home.kpmg> (data zvernennja (4.01.2022).