

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Леонтєва Л.В., канд. юрид. наук, доцент

Перунова О.М., канд. юрид. наук, доцент

Харківський національний автомобільно-дорожній університет

Особливої актуальності набувають питання щодо підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання державної і комунальної форми власності (далі – суб'єкти господарювання) та управління і використання ними наявних ресурсів загалом та системи контролю за цим процесом зокрема. Адже ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами (публічні кошти, необоротні та інші активи) та їх використання є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, а і по суті дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами.

Невідповідність системи фінансового контролю вимогам сьогодення є наслідком низки проблем як законодавчого, так і організаційно-методологічного характеру, які створюють тенденції до збільшення фінансових правопорушень.

Проблеми фінансового контролю суб'єктів господарювання досліджувалася у наукових працях відомих вітчизняних і зарубіжних науковців: А.Г.Бобкової, І.В.Голованя, С.М.Грудницької, О.Р.Зельдіної, В.В.Лаптева, В.С.Мартем'янова, О.В.Олейник, В.Ф.Опришка, І.Г.Побірченка, Н.О.Саниахметової, В.І.Семчика та інших.

Науковці розглядають державний фінансовий контроль, як один із видів захисту суб'єктів господарювання з різних позицій: як нагляд за законністю дій; як складову державного управління; як форму державного регулювання за компетенцією органів, що здійснюють фінансовий контроль; як процес дотримання законності та доцільності; як складову фінансової діяльності держави.

Однією з головних проблем діючої системи фінансового контролю є недосконалість і суперечливість чинного законодавства, що регламентує організацію здійснення контролю. В Україні питання здійснення фінансового контролю регламентується Конституцією України, низкою законів і підзаконних актів, проте відсутній базовий закон, який би однозначно унормував сутність фінансового контролю, його функціональне призначення, принципи організації, систему органів фінансового контролю й механізму їх взаємодії, форми, способи, методи його здійснення.

Україна починаючи з 2005 року перебуває у процесі впровадження системи державного внутрішнього фінансового контролю. З 2017 року формування політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю здійснює Міністерство фінансів України. Для досягнення цілей, визначених у частині третій статті 26 Бюджетного кодексу України, та забезпечення відповідності процедур і механізму внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів міжнародним стандартам і кращим практикам Європейського Союзу та створення цілісної системи державного внутрішнього фінансового контролю у розумінні міжнародної практики на даний час здійснюються відповідні заходи [1, ст. 572]. Водночас прогрес на сьогодні недостатній.

У своїй діяльності органи державного фінансового контролю керуються Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Законами України «Про державну службу» і «Про центральні органи виконавчої

влади» та іншими нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів виконавчої влади.

У здійсненні фінансового контролю задіяна ціла система органів, наділених відповідною компетенцією (їх формування в Україні ще не завершено). Класифікують ці органи за такими ознаками:

- за рівнем компетенції державних органів розглядають загальнодержавні (Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України) та органи місцевого самоврядування;

- за інститутами: податкові; контрольно-ревізійні; органи держказначейства; фінансово-кредитні установи тощо;

- за компетенцією: загальної компетенції (для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю); спеціальної компетенції (спеціально створені для діяльності у сфері фінансового контролю).

Якщо розглядати окремо діяльність органів, то Верховна Рада України, відповідно до ст. 85 Конституції України, здійснює фінансовий контроль при затвердженні Державного бюджету і внесенні змін до нього, при його виконанні, ухваленні рішення щодо звіту про його виконання, а також здійснює парламентський контроль за використанням Україною кредитів, отриманих від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій і не передбачених держбюджетом України [2]. Фінансовий контроль Верховна Рада України здійснює також через свої комітети і тимчасові спеціальні комісії. До їх компетенції належить робота із законопроектами, підготовка і попередній розгляд питань, що стосуються повноважень Верховної Ради України.

Під час розгляду діяльності Верховної Ради України, неможливо не зазначити, що лівова частка припадає на діяльність спеціалізованих комітетів Верховної Ради України, а саме на Комітет з питань бюджету і Комітет з питань фінансів і банківської діяльності.

Одним з основних органів що здійснює фінансовий контроль є Рахункова палата України, що здійснює конт-

роль за використання коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України. Завданнями Рахункової палати є такі: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, використанням бюджетних коштів; здійснення контролю за створенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності й доцільності витрат державного бюджету, валютних і кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони навколишнього природного середовища; контроль за дотриманням законності при наданні Україною кредитів і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; контроль за законністю і своєчасністю руху коштів Державного бюджету України і коштів в установах Національного банку України й уповноважених банків; аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України і підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу загалом [3, с.282].

Місце Президента України у здійсненні фінансового контролю визначається його статусом глави держави. Так, Президент має право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із поверненням їх на повторний розгляд. У здійсненні контрольних повноважень Президент спирається на створені ним консультативні й інші допоміжні органи і служби.

Кабінет Міністрів України, будучи вищим органом виконавчої влади, повсякденно керує державними фінансами і паралельно здійснює загальний фінансовий контроль, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного тощо.

Міністерство фінансів України є центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з управління і контролю за фінансами. Воно здійснює контроль за складанням проекту й виконанням державного бюджету, за

дотриманням банками правил касового виконання держбюджету за доходами; установлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів, кошторисів витрат бюджетних установ; координує відомчий фінансовий контроль.

У загальному вигляді ключовими компонентами фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Держаудитслужби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі [4].

Така побудова та класифікація вітчизняної системи фінансового контролю забезпечить створення надійної платформи для її ефективного розвитку, зокрема розвитку правового поля, унормування понятійного апарату, уніфікацію чітких і прозорих правил діяльності органів контролю, удосконалення механізму співпраці та обміну інформацією між ними, ідентифікацію статусу і місії кожного з них, а також сприятиме максимальному наближенню до міжнародних стандартів та кращої практики ЄС. Адже основною метою їх діяльності є забезпечення здійснення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів.

Розвиток органів Держаудитслужби та Рахункової палати, які здійснюють контроль від імені різних гілок влади, проте наділені подібними повноваженнями в окремих сферах контролю за станом управління та використання державних (місцевих) ресурсів, на сьогодні є важливим та одним із пріоритетних завдань країни в умовах євроінтеграції. Тому значної уваги потребують питання налагодження плідної

та конструктивної співпраці між ними, зокрема щодо планування та проведення контрольних заходів, модернізації їх методологічного та нормативно-правового забезпечення, підвищення довіри громадян до результатів їх контрольних заходів тощо. В Україні наявність схожих повноважень в органів, які здійснюють контроль від імені різних гілок влади у різних сферах контролю, вважається негативною практикою. Тоді як у провідних країнах світу, де ефективно функціонує система фінансового контролю, зокрема Королівстві Нідерланди, Сполучених Штатах Америки, наявність подібних або практично однакових повноважень в органів фінансового контролю, які здійснюють контроль від імені різних гілок влади, за умови мінімізації дублювання в практичній діяльності контрольних заходів, розглядається як система стримувань та противаг, що забезпечує принцип прозорості і результативності контролю, а також є стимулом для ефективної взаємодії таких органів [5].

Державне казначейство як орган фінансового контролю здійснює контроль за організацією виконання Державного бюджету України і за надходженням та використанням коштів державних фондів: і коштів установ і організацій, що утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України. Крім того, Державне казначейство веде облік касового виконання Державного бюджету України, складає звіт про стан виконання Державного бюджету України тощо.

Основні завдання Головного контрольно-ревізійного управління полягають у підготовці пропозицій щодо формування державної політики у сфері державного фінансового контролю і забезпечення реалізації цієї політики в діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших бюджетних установ, підприємств і організацій, що отримують кошти з бюджетів чи державних цільових фондів.

При цьому Голова КРУ організує ревізії і перевірки фінансової діяльності щодо використання коштів, матеріальних цінностей та їхньої схоронності, стану й вірогідності

бухгалтерського обліку і фінансової звітності; проводить ревізії і перевірки використання та схоронності державного і комунального майна; проводить перевірки використання бюджетних коштів і коштів державних цільових фондів, належного виконання державних контрактів, проавансованих за рахунок бюджетних коштів.

Національний банк України в системі органів фінансового контролю посідає особливе місце. Чинним законодавством на нього покладено здійснення банківського регулювання і нагляду; сертифікації аудиторів, що проводять аудиторські перевірки банків; організацію і здійснення валютного контролю за банками й іншими фінансовими установами; аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінових і валютних відносин.

Державна митна служба України контролює дотримання правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, точну і своєчасну сплату мита й інших митних платежів.

Діяльність органів державного фінансового контролю ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, безперервності, законності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності, незалежності [6].

Незалежність органів державного фінансового контролю забезпечується заборонаю незаконного втручання в їх діяльність, здійснення повноважень їх посадових осіб, спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, призначенням керівників його територіальних органів без погодження з головами місцевих державних адміністрацій.

Органи державного фінансового контролю можуть застосовувати у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю та її регіональних організацій, Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю та Міжнарод-

ної федерації бухгалтерів у частині, що не суперечить Конституції України та законам України. Взаємовідносини у сферах діяльності органів державного фінансового контролю з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах України, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна.

Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, може укладати міжнародні договори України з іноземними органами державної влади і міжнародними організаціями, меморандуми з освітніми і науково-дослідними установами та організаціями про співпрацю та обмін інформацією.

Внаслідок безсистемності в нормативному полі України спостерігається розбалансована система контролюючих органів та дублювання їх обов'язків. Зокрема в Україні державний фінансовий контроль здійснюється численними органами, непов'язаними між собою. Більшість функцій і повноважень у сфері державного фінансового контролю дублюються зовнішніми та внутрішніми органами й структурними підрозділами державного фінансового контролю. Відсутній чіткий, законодавчо встановлений розподіл повноважень контролюючих органів, а також не визначений чіткою мірою механізм взаємодії та координації дій органів контролю між собою, з іншими органами публічної влади та громадськістю. Відсутні єдині підходи до структурної організації суб'єктів контролю.

Чинне законодавство практично не регламентує організацію внутрішнього (місцевого) та громадського державного фінансового контролю, що спричиняє відсутність єдиної системи органів фінансового контролю на рівні територіальних громад.

Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» – хоча й покликаний визначити правові засади здійснення державного фінансового контролю, лише регламентує діяльність цент-

рального органу виконавчої влади, уповноваженого Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [7].

Отже, можемо зробити наступні висновки, що одним із найважливіших напрямків підвищення ефективності фінансового контролю в сучасних умовах є розмежування повноважень контролюючих суб'єктів поряд із цим їх координація і взаємодія між собою. Сама взаємодія є необхідною умовою належного здійснення державного фінансового контролю, оскільки всі контрольні органи мають спільну мету – захист та охорона інтересів держави, діють на підставі однакових принципів. Метою взаємодії є оптимізація контрольних заходів, що позитивно впливатиме на функціонування об'єкта перевірки, а також забезпечення фінансової дисципліни.

Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансової дисципліни в регіонах, на думку, як науковців так і практиків, можна лише за наявності ефективної системи внутрішнього контролю в органах місцевої влади, тобто системи місцевого фінансового контролю.

Перелік посилань:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 лип. 2010 р. №2456- VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.04.2020).
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-В URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 25.04.2020).
3. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за заг. ред. В. К. Мамутова. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 688 с.
4. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436 URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.04.2020).
5. Про рахункову палату : Закон України від 27 січ. 2015 р. № 576-VII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. ст. 360.
6. Мамутов В.К. К вопросу о предметах Хозяйственного и Гражданского кодексов Украины. URL: http://www.iepd.dn.ua/tat_07.htm (дата звернення: 26.04.2020).
7. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні від 26 січ. 2003 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 27.04.2020).