

***РОЗМЕЖУВАННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ
ЇЇ ПОДОЛАННЯ***

У контексті проблем, що стоять перед нашою державою, слід звернути увагу на питання, які нині набули надзвичайної суспільної гостроти і потребують особливої уваги та відповідальності керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних службовців, кожного громадянина України. Мова йде про проблему зміцнення державних фінансів як основного важеля ефективного розвитку господарства країни, що прагне до соціально зорієнтованих засад. Наявний дефіцит державних фінансових ресурсів викликає гостру потребу у посиленні, вдосконаленні і збереженні державного фінансового контролю за економним та ефективним використанням бюджетних ресурсів незалежно від джерел їх утворення, напрямів і суб'єктів використання.

Суттєвий внесок у розробку теорії і практики фінансового контролю зробили вчені-економісти: Белобжецький І.А., Білуха М.Т., Бутинець Ф.Ф., Василик О.Д., Данилевський Ю.А., Каленський М.М., Калюга В.О., Кочерін Є.А., Стефанюк І.Б., Романів М.В, Юрій С.І. та багато інших авторів. Теоретичні дослідження вітчизняних економістів, законодавчі акти та відомчі нормативні документи, статистична інформація суб'єктів контролю дали змогу проаналізувати проблему розмежування функціональних повноважень органів державного фінансового контролю, а також сформулювати і викласти бачення шляхів її подолання.

Державний фінансовий контроль в Україні відповідно до чинного законодавства здійснюють у міру необхідності і в межах своєї компетенції різноманітні органи державного управління та їх підвідомчі організації. Так, аналізуючи дослідження адміністративістів щодо класифікації державних контролюючих органів за обсягом

компетенцій, можна виділити дві групи. До першої групи органів державного фінансового контролю відносять органи загальної компетенції, що здійснюють державне управління соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі. Органи загальної компетенції не мають основною задачею “здійснення державного фінансового контролю”, а для реалізації цієї функції держави створюються спеціальні органи, які вважаються власне органами державного фінансового контролю. Структура органів державного фінансового контролю в Україні наведена на рис. 1.

Практика показує, що проблеми у функціонуванні органів державного фінансового контролю існують, їх слід аналізувати, вивчати, шукати оптимальні шляхи для вирішення. Так, не визначено достатньо чітко місце й роль кожного суб'єкта державного фінансового контролю в його цілісній системі, що породжує численні колізії й перекладення відповідальності. Відсутнє чітке розмежування сфер діяльності, має місце нераціональний розподіл обов'язків між суб'єктами контролю (при умові повного охоплення всіх об'єктів). В цілому зусилля органів державної влади, наділених окремими функціями державного фінансового контролю, роз'єднані. Вони вирішують тільки питання у своїх відомчих межах, виконуючи покладені на них функціональні обов'язки. Наявні нині зв'язки між органами контролю нераціональні, має місце роздрібненість у політиці контролюючих органів, відсутня єдина інформаційна база, що не дозволяє цілком володіти ситуацією і правильно орієнтуватися в контролюючому середовищі, а також інформаційна система про виявлені порушення в сфері економіки.

Вирішенню зазначених проблем значною мірою сприятиме реалізація Стратегії діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні на 2003-2005 роки, яка затверджена Наказом Міністерства фінансів України від 26 листопада 2002 року за № 997. У ній зазначається, що органам державної контрольно-ревізійної служби потрібно досягти підвищення ефективності фінансового контролю, для чого необхідно

забезпечити: чітку координацію в часі діяльності Головного контрольно-ревізійного управління з роботою Кабінету Міністрів України, спрямованою на аналіз і переоцінку окремих сфер і питань соціальної та економічної діяльності в системі державного управління; дієву взаємодію органів державної контрольно-ревізійної служби з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та правоохоронними органами [1].



Рис. 1. Структура органів державного фінансового контролю в Україні

Виконання завдань, які стоять перед державною контрольно-ревізійною службою, не можливе без чіткої взаємодії та координації роботи з органами законодавчої та виконавчої влади. Так, Головне контрольно-ревізійне управління України, забезпечуючи реалізацію державної політики у сфері державного

фінансового контролю, координує свою роботу з органами законодавчої та виконавчої влади, зокрема, як на етапі планування роботи органів державної контрольно-ревізійної служби, так і на етапі виконання доручень Верховної Ради, Президента та Уряду України. Лише у 2001 році Головним контрольно-ревізійним управлінням України виконано 58 доручень Верховної Ради України, 306 доручень Кабінету Міністрів України, 72 – адміністрації Президента України та 152 – Міністерства фінансів України. З метою усунення порушень, виявлених підрозділами державної контрольно-ревізійної служби, Головним контрольно-ревізійним управлінням України направлено більше 60 листів центральним органам виконавчої влади з конкретними пропозиціями щодо усунення порушень та запобігання їм в подальшому [2].

Вдосконалення взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби з контрольно-ревізійними підрозділами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що є одним із чинників по створенню дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у бюджетній сфері, розглядається Президентом України як один з ключових напрямів по організації цілісної системи державного фінансового контролю. Слід зазначити, що взаємодія органів державної контрольно-ревізійної служби і контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших органів центральної виконавчої влади включає багато напрямків їх співпраці, основними з яких, є: узгодження планів роботи; проведення нарад із керівниками контрольно-ревізійних підрозділів з питань підвищення ефективності відомчого контролю; участь у колегіях міністерств та інших центральних органів виконавчої влади за результатами проведених ревізій та перевірок; залучення працівників контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших органів центральної виконавчої влади до ревізій та перевірок у підвідомчих установах, підприємствах та організаціях; навчально-методологічна робота щодо організації контрольно-ревізійної діяльності.

Завдання державної контрольно-ревізійної служби у сфері контролю перетинаються з завданнями Рахункової палати тільки в частині контролю за

використанням коштів державного бюджету. При цьому Рахункова палата проводить парламентський контроль на рівні центральних органів державного управління, а державна контрольно-ревізійна служба – від міністерств і відомств до бюджетних установ у селах. Оскільки державна контрольно-ревізійна служба має розгалужену структуру, а Рахункова палата складається тільки з центрального апарату, доцільна організація тісної співпраці та взаємодії головних контролюючих органів країни. З цією метою постановою колегії Рахункової палати від 22 листопада 2001 року за № 27-4 та постановою колегії Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 жовтня 2001 року за № 20 затверджено Порядок взаємодії Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України при організації та здійсненні контролю за використанням бюджетних коштів. Для підвищення ефективності державного фінансового контролю, налагодження чіткої координації роботи Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України, усунення дублювання при здійсненні контрольних заходів Порядок передбачає запровадження таких форм взаємодії:

- координація дій при плануванні, організації та проведенні ревізій і перевірок;
- проведення спільних засідань колегій Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України, “круглих столів”, нарад, семінарів;
- обмін інформацією з питань, які належать до компетенції Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України [3].

Одним з основних напрямків підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи є взаємодія державної контрольно-ревізійної служби з правоохоронними органами, яка проводиться в напрямку узгодження піврічних планів роботи Головного контрольно-ревізійного управління України з Генеральною прокуратурою України, Службою безпеки України і Міністерством внутрішніх справ України та з їх підрозділами на місцях і врахування пропозицій цих органів при складанні зазначених планів. Так, за 2002 рік до правоохоронних органів державною контрольно-ревізійною

службою передано 10,8 тис. матеріалів ревізій та перевірок, за результатами розгляду яких 2129 посадових осіб притягнуто до кримінальної відповідності, в тому числі 355 – за порушення бюджетного законодавства [2]. Цілком доречним є введення до складу всіх щаблів контрольно-ревізійної служби фахівця, який би займався питаннями взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби з правоохоронними органами, прокуратурою, зокрема: підготовкою процесуальних документів, поданням їх правоохоронним органам, здійсненням контролю та нагляду за ходом вирішення питання щодо поданої справи, наданням відповідної фахової допомоги з питань фінансів та бухгалтерського обліку при проведенні відповідних дій правоохоронними органами, здійсненням представницьких дій в суді, а також проведенням заходів „зворотного зв’язку” з органами прокуратури, слідства.

З метою посилення координації діяльності органів державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби України щодо забезпечення контролю за дотриманням фінансової дисципліни суб’єктами господарювання та попередження втрат бюджету від несплати ними податків Головним контрольно-ревізійним управлінням України спільно з Державною податковою адміністрацією України розроблено “Порядок взаємного інформування органів державної контрольно-ревізійної служби України та органів державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті по них заходи”. Зазначеним Порядком визначено механізм надання органами державної контрольно-ревізійної служби інформації щодо виявлених за фактами ревізій (перевірок) порушень фінансової дисципліни, а саме норм з регулювання обігу готівки та порядку ведення бухгалтерського обліку, які свідчать про можливе заниження об’єкта або/та бази оподаткування. Орган державної податкової служби у свою чергу повинен розглянути інформацію і в разі необхідності запросити матеріали перевірки та прийняти рішення щодо проведення власної перевірки суб’єкта господарювання, проінформувавши Головне контрольно-ревізійне управління про її проведення та результати [4]. Як

наслідок, у 2002 році податковими органами нараховано 18,1 млн. грн. фінансових санкцій та платежів, з яких надійшло 2,7 млн. грн. [2].

Проблемним питанням, яке впливає на якість виконання державного бюджету, є взаємовідносини Державного казначейства з іншими суб'єктами виконавчої влади, оскільки створення нової фінансової структури (Державного казначейства) змінило співвідношення функцій між усіма державними фінансовими інститутами.

Так, розподіл функцій між Міністерством фінансів та Державним казначейством доцільно провести за принципом відповідності рівню завдань, які вони виконують. Цей принцип логічно впливає з їх підпорядкованості. Згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 року за № 1573/99 „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” (із змінами і доповненнями) Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади, його діяльність спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [5]. Виходячи з цього, Міністерству фінансів необхідно віддати всі повноваження щодо вирішення стратегічних завдань і перспективного планування управління державними фінансами, а також визначення напрямів його удосконалення. Казначейство при цьому взяло б на себе всі функції поточного аналізу виконання державного бюджету, розробку пропозицій щодо удосконалення бюджетного процесу на основі вивчення минулих періодів.

У зв'язку з набуттям Державним казначейством України статусу учасника системи електронних платежів Національного банку України і розгортанням роботи розрахункових палат Державного казначейства встановлений Порядок взаємодії між органами Державного казначейства України та державної податкової служби України в процесі виконання державного бюджету за доходами, який затверджений спільним Наказом Державного казначейства України та державної податкової служби України від 27 березня 2001 року за № 36/132. Так, для забезпечення повноти надходження платежів до бюджету згідно з бюджетною класифікацією України за доходами органи

державної податкової служби подають відповідним органам Державного казначейства в електронному вигляді списки складу платників податків. Управління та відділення Державного казначейства надають відповідним органам державної податкової служби України, а Державне казначейство України – додатково Державній податковій адміністрації інформацію про реквізити відкритих (перевідкритих) аналітичних рахунків для зарахування платежів до бюджету. Обмін інформацією (документами) з питань, які належать до компетенції органів Державного казначейства України та органів державної податкової служби України, виступає важливою формою взаємодії між ними. Державне казначейство України (центральный рівень) та Державна податкова адміністрація України щомісячно проводять звірки надходжень платежів до державного бюджету та бюджетів областей, міст Києва і Севастополя за всіма кодами бюджетної класифікації [6].

Порядок взаємодії та обміну інформацією між органами Державного казначейства України та органами Державної митної служби України у процесі казначейського обслуговування державного бюджету за доходами, що контролюються митними органами, який затверджений Наказом Державного казначейства України та Державної митної служби України від 31 липня 2002 року за № 150/417, встановлений у зв'язку з набуттям Державним казначейством України статусу учасника системи електронних платежів Національного банку України. Згідно з Порядком, при змінах у складі чи розташуванні митних органів органи Державної митної служби України протягом двох тижнів з дня виникнення зазначених змін подають відповідну інформацію Державному казначейству України. Інформація про реквізити відкритих (перевідкритих) рахунків для зарахування митних платежів надається управліннями Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі митним органам, Державним казначейством України – Державній митній службі України. Щомісяця митні органи проводять з органами Державного казначейства в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі

звірку надходжень, перерахованих митними органами в розрізі кодів бюджетної класифікації доходів [7, с. 194-201].

Взаємодія митних органів із правоохоронними і контролюючими органами здійснюється в напрямі: розробки і здійснення погоджених спільних заходів щодо запобігання, виявлення і припинення порушень діючого митного законодавства, протидії контрабандному і незаконному переміщенню через митний кордон товарів та інших предметів; розслідування і розкриття злочинів та інших правопорушень у сфері зовнішньоекономічної діяльності; обміну інформацією; аналізу результатів і розробки нових форм взаємодії. Підрозділи по боротьбі з контрабандою та порушенням митних правил, інші підрозділи митних органів взаємодіють з підрозділами Державної податкової адміністрації з метою проведення таких видів спеціальних операцій: „Акциз” – спеціальна операція разом із Державною податковою адміністрацією; „База” – спеціальна операція з контролю за вантажами, які знаходяться під митним контролем у приміщеннях підприємств, організацій та установ; „Переогляд” – спеціальна операція з огляду (переогляду) транспортних засобів із вантажами, які переміщуються під митним контролем, без участі працівників Державної автомобільної інспекції. Новою формою взаємодії підрозділів митних органів з підрозділами Державної податкової адміністрації є пошукова робота з виявлення і припинення діяльності фіктивних комерційних фірм.

Отже, на сьогодні в Україні сформована система контролюючих органів на рівні законодавчої і виконавчої влади, яка повинна забезпечити дієвий контроль за формуванням, розподілом і використанням державних фінансових ресурсів. А оскільки ситуація в країні вимагає від суб'єктів державного фінансового контролю значно ефективніших дій, спрямованих на подолання кризових явищ в економіці та наведення належного порядку у використанні матеріальних і фінансових ресурсів у суспільстві, потреба у забезпеченні координації діяльності контролюючих органів в Україні стає нагальною. Координація діяльності суб'єктів державного фінансового

контролю передбачає таке узгодження ініціювання та виконання контролюючих функцій, яке забезпечує охоплення контрольованих об'єктів принаймні одним із суб'єктів, якщо інші з певних причин не здійснюють своїх функцій. Разом з тим, необхідно прагнути скорочення кількості дублюючих перевірок, а також проведення комплексних перевірок суб'єктів господарювання кількома уповноваженими організаціями. Питання створення чіткого дієвого механізму координації діяльності контролюючих органів також має забезпечити концентрацію їх зусиль на пріоритетних напрямках контролю. Практика організації фінансового контролю свідчить, що заходи щодо покращення координації і взаємодії слід здійснювати на всіх стадіях контрольно-ревізійної роботи, а саме в разі: складання плану, вибору тематики і підконтрольних об'єктів; проведення комплексної перевірки із залученням представників різних контролюючих органів; залучення до ревізії спеціалістів вузької спеціалізації; передачі ревізійних матеріалів до різних контролюючих органів для вжиття заходів щодо усунення і попередження порушень.

Створення відповідного координаційного органу забезпечення фінансового контролю, основним завданням якого є узгодження контрольних повноважень і дій суб'єктів контролю, забезпечить реалізацію інтересів усіх гілок влади щодо виконання ними функцій фінансового контролю. Варто виділити два варіанти підходу до розв'язання цієї проблеми, а саме: централізований та децентралізований варіанти координації діяльності контролюючих органів. Суть першого варіанту полягає в тому, що формується відповідний центральний орган, через який практично будуть здійснюватись заходи з координації діяльності контролюючих органів. При даному варіанті створюється трирівнева організаційна структура координації, а саме: загальнодержавний координаційний центр – області – міста (райони). Децентралізований варіант координації діяльності контролюючих органів передбачає створення регіональних центрів, які будуть координувати діяльність підрозділів контролюючих органів певної території, тобто буде здійснюватись дворівнева

організаційна структура координації, а саме: області – міста (райони). Слід зазначити, що у працях вітчизняних науковців містяться пропозиції щодо створення координаційних рад контролюючих органів в областях (при обласних державних адміністраціях). На такі координаційні ради доцільно покласти узгодження за строками і тематикою планів перевірок і ревізій з метою попередження багаторазових перевірок, що проводяться на одному і тому самому підконтрольному об'єкті різними контролюючими органами; проведення певними контролюючими органами спільних перевірок з окремих питань із залученням спеціалістів різного профілю; розробку на основі спільних матеріалів ревізій і перевірок пропозицій щодо підвищення ефективності економіки, зміцнення фінансової дисципліни; вивчення і поширення досвіду роботи окремих контролюючих органів з питань організації і методів здійснення контролю; проведення спільних нарад працівників контролюючих органів з питань їх роботи. Рівень функціонування такого координаційного органу може бути централізованим і децентралізованим, однак його цілі мають спрямовуватися на досягнення однієї мети: недопущення порушення норм фінансового законодавства [8; 9, с. 68-79; 10, с. 61-64].

Певною мірою проблему розмежування функціональних повноважень органів державного фінансового контролю повинно вирішити ухвалення Закону України „Про фінансовий контроль в Україні”, що сприятиме забезпеченню стабільності фінансової системи держави, підвищенню ролі органів державної влади і місцевого самоврядування в регулюванні соціально-економічного розвитку країни, надасть суспільству нові важелі у боротьбі з фінансовими правопорушеннями. Законопроект обмежить кількість суб'єктів контролю, врегулює проблему розмежування функціональних повноважень органів державного фінансового контролю. В основу законопроекту покладений відомий принцип права: органи фінансового контролю повинні виконувати лише ті функції і мати ті повноваження, які їм прописані законом. Окремим органам влади відповідно до нового закону будуть розширені їхні

повноваження, діяльність деяких інших органів виконавчої влади буде поставлена в більш жорсткі рамки. Нова система фінансового контролю має стати цілісною з органічно взаємопов'язаними органами та суб'єктами. Це дозволить уникнути дублювання функцій органів та суб'єктів фінансового контролю, розмежувати їх компетенцію та налагодити взаємодію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про затвердження Стратегії діяльності державної контрольно-ревізійної служби в Україні на 2003-2005 роки // Нормативні акти з фінансів, податків, страхування та бухгалтерського обліку. – 2002. – № 24.
2. Звіт про результати роботи державної контрольно-ревізійної служби за 2002 рік. – К.: ГоловКРУ України – 2002.
3. Порядок взаємодії Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України при організації та здійсненні контролю за використанням бюджетних коштів. Затверджено постановою колегії Рахункової палати від 22 листопада 2001 року за № 27-4 та постановою колегії Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 жовтня 2001 року за № 20 // Фінансовий контроль. – 2002. – № 1.
4. Про затвердження Порядку взаємного інформування органів державної контрольно-ревізійної служби України та органів державної податкової служби України про факти фінансових порушень та вжиті по них заходи. (Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України та Державної податкової адміністрації України від 2001 року № 143/514) // <http://www.nau.com.ua/>.
5. Указ Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15 грудня 1999 року № 1573 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50.
6. Про затвердження Порядку взаємодії між органами Державного казначейства України та державної податкової служби України в процесі виконання державного бюджету за доходами. (Наказ Державного казначейства України та державної податкової служби України від 27 березня 2001 року № 36/132) // <http://www.nau.com.ua/>.
7. Про затвердження Порядку взаємодії та обміну інформацією між органами Державного казначейства України та органами Державної митної служби України у процесі казначейського обслуговування державного бюджету за доходами, що контролюються митними органами (Наказ

Державного казначейства України та Державної митної служби України від 31 липня 2002 року № 150/417) // Офіційний вісник України. – 2002. – № 33.

8. Сало І.В. Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку. – К., 1995.
9. Шевчук В.О. Проблеми організації та взаємодії суб'єктів фінансового контролю в умовах державно-правової реформи // 36 наук. праць НДФІ, 1998. – Вип. 5.
10. Базась М.Ф. Проблеми координації державного контролю в Україні // Світ бухгалтерського обліку. – 1998. – № 10.