

КОНТРОЛЮЮЧІ ОРГАНИ ЯК СКЛADOVA ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВІ: ВИЗНАЧЕННЯ ЇХ СКЛАДУ

Нецільове і неефективне використання коштів бюджетів усіх рівнів, а також майна державної та комунальної власності, порушення встановленого порядку здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, відволікання коштів місцевих бюджетів на надання безвідсоткових позик суб'єктам господарювання аргументують твердження про незадовільний стан дотримання фінансової дисципліни в державі. Наявність правопорушень у сфері державних фінансів призводить до нестачі коштів для вирішення важливих макроекономічних проблем держави, поглиблення кризового фінансового становища переважної більшості населення. Тому питання цільового використання бюджетних коштів та збереження державної власності потребують негайного вирішення. Вони й належать до компетенції органів державного фінансового контролю. А показником-орієнтиром результативності роботи контролюючих органів є зменшення кількості правопорушень з фінансових питань, сум неефективного, нецільового та безгосподарного використання коштів, майна та завданих збитків.

Вагомий 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., Стефанюк І.Б., Романів М.В. та інші. Найсуттєвішу роль у функціонуванні системи державного фінансового контролю відіграють звісно ж найбільш активні її елементи – контролюючі суб'єкти. У законодавчих актах, нормативних документах та економічній літературі склад контролюючих органів з'ясовано, але, зважаючи на те, що питання визначення переліку органів державного фінансового контролю отримало широке обговорення, вважаємо за потрібне прийняти участь у дискусії. Основною ціллю наукового дослідження є визначення структури органів державного фінансового контролю, а також з'ясування повноважень діючих контролюючих органів.

Для забезпечення повноцінного функціонування системи державного фінансового контролю знадобилось кілька років. У 1990 році було створено Державну податкову службу України та Державну службу зайнятості, у 1991 році – Національний банк України, Державну митну службу України, Державну інспекцію по контролю за цінами, Фонд соціального страхування та Фонд соціального захисту інвалідів, а у 1992 році – Фонд державного майна України та Пенсійний фонд України. Лише в 1993 році було законодавчо визначено статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності. У 1994 році почав функціонувати Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю, а у 1995 році було створено Державне казначейство України. Рахункова палата як постійно діючий орган контролю почала функціонувати з 1996 року. У цьому ж році було створено Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку. На сьогодні назви деяких органів державної влади зазнали змін. Практики сьогодення стверджують, що кількість контролюючих органів залежить від обсягу державних фінансових ресурсів, що перерозподіляється через бюджети та державні цільові фонди.

Питання визначення структури органів державного фінансового контролю є дискусійним. У законодавстві України органи державної влади, що наділені контрольними повноваженнями, розмежовуються за об'єктами контролю (Таблиця 1).

Таблиця 1

Склад органів державної влади, що наділені контрольними повноваженнями

№ з/п	Органи державної влади, що наділені контрольними повноваженнями	Джерело
1.	Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	[1]
2.	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх самостійні контрольно-ревізійні підрозділи або інші їхні підрозділи (особи)	[2]
3.	Рахункова палата, Головне контрольно-ревізійне управління України, розпорядники бюджетних коштів	[3: 6, 12]

Вони перевіряють правильність обчислення, повноту та своєчасність сплати податків і зборів [1], спрямовують методичні прийоми фінансового контролю на фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання, пов'язану з використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна [2], контролюють цільове та ефективне використання коштів державного і місцевих бюджетів [3: 6, 12].

Автори роботи „Державне управління в Україні” суб'єктами державного контролю вважають органи, для яких контроль – основна діяльність із конкретних питань, що здійснюється на професійному рівні [4: 129]. Це визначення є доречним у сфері здійснення державного контролю, а в системі державного фінансового контролю існують свої органи. Є пропозиція поділити органи, що здійснюють державний фінансовий контроль, на дві групи. До першої з них слід віднести органи загальної компетенції, які здійснюють державне управління соціально-громадським комплексом на підвідомчій території у повному обсязі, а до другої – органи спеціальної компетенції, які здійснюють контроль у галузі державних фінансів [5: 39]. Структура органів державного фінансового контролю в Україні наведена на рисунку 1.

На думку Павлюк К.В., суб'єктами державного фінансового контролю є органи законодавчої влади – Верховна Рада України (парламент у складі народних депутатів України, Голова Верховної Ради України та його заступники, голови та члени комітетів Верховної Ради України, голови та члени тимчасових спеціальних комісій, народні депутати України, уповноважений Верховної Ради з прав людини) та Рахункова палата. Державний фінансовий контроль здійснюють також органи виконавчої влади – Міністерство фінансів України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова адміністрація України [6: 545-549].



Рис. 1. Структура органів державного фінансового контролю [5: 39]

Органи державної влади, здійснюючи встановлені Конституцією та законами України повноваження, реалізують на практиці процес державного управління. Іншими словами, кожна гілка державної влади представлена органами, які виконують управлінські функції в деякій мірі. А оскільки контроль – невід’ємна складова управління, то його неможливо відокремити від управління у законодавчій і виконавчій сферах. Так, Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України та подає його до Верховної Ради України. Закон про Державний бюджет України приймає Верховна Рада України та підписує Президент України. Ця істина задокументована у Бюджетному кодексі України. Завдання ж Уряду згідно статті 47 Бюджетного кодексу України – забезпечити виконання Державного бюджету України, зокрема в частині законного, цільового та ефективного використання державних коштів [3: 8]. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади здійснює попередній, поточний та наступний контроль

через урядові органи – Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державну податкову адміністрацію України, Державну митну службу України, Фонд державного майна України, відомчі органи фінансового контролю та інші контролюючі органи.

Повноваження Верховної Ради України щодо контролю за дотриманням бюджетного законодавства задокументовані в Бюджетному кодексі України, згідно статті 109 якого Верховна Рада України контролює використання коштів резервного фонду державного бюджету [3: 12]. Від імені Верховної Ради України відповідно до Конституції України зовнішній, незалежний державний фінансовий контроль здійснює Рахункова палата України [7: 35]. Парламентський державний фінансовий контроль називають зовнішнім та незалежним з тієї причини, що його здійснює організаційно зовнішня щодо підконтрольного об'єкта інституція, яка в ієрархії адміністративного підпорядкування займає вищу сходинку, ніж підконтрольний об'єкт. Парламентський контроль за витрачанням державних фінансових ресурсів органами і установами виконавчої влади здійснюють постійні комітети Верховної Ради України, а також спеціальні комітети – Комітет з питань бюджету і Комітет з питань фінансів і банківської діяльності [8: 53, 58]. Згідно статті 109 Бюджетного кодексу України Комітет Верховної Ради України з питань бюджету контролює відповідність поданого Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Основним напрямом бюджетної політики на наступний бюджетний період [3: 12].

Діаметрально протилежна думка наголошує на об'єднанні Державної контрольно-ревізійної служби України та Рахункової палати України. Це обґрунтовується відсутністю повноцінних територіальних органів Рахункової палати України та залученням працівників органів державної контрольно-ревізійної служби для проведення перевірок на місцях [9: 28-32].

Віднесення органів державної влади до суб'єктів державного фінансового контролю можливе за умови попереднього з'ясування їх контрольних повноважень (Таблиця 2).

Таблиця 2

Контрольні повноваження органів державної влади

№ з/п	Органи державної влади	Контрольні повноваження
1	2	3
1.	Міністерство фінансів України	<ul style="list-style-type: none"> – здійснює контроль за цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів; – контролює дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу.
2.	Державна контрольно-ревізійна служба	<ul style="list-style-type: none"> – контролює витрачання коштів і матеріальних цінностей, їх збереження, стан і достовірність бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджету та державних валютних фондів; – здійснює контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України; порядком ведення бухгалтерського обліку та достовірністю звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів.
3.	Рахункова палата	<ul style="list-style-type: none"> – проводить комплексні ревізії і тематичні перевірки по окремих розділах та статтях Державного бюджету України, у тому числі бюджетів загальнодержавних цільових фондів для того, щоб проконтролювати ефективність, законність і своєчасність руху державних коштів; – здійснює контрольні функції щодо фінансування загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля, а також контролює видатки по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України.
4.	Державне казначейство України	<ul style="list-style-type: none"> – організовує виконання Державного бюджету України та здійснює контроль за цим; – здійснює бухгалтерський облік всіх надходжень та витрат Державного бюджету України; контролює відповідність платежів взятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням.
5.	Національний банк України	<ul style="list-style-type: none"> – перевіряє достовірність звітності банку, дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів Національного банку України.
6.	Державна податкова служба	<ul style="list-style-type: none"> – здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів.

1	2	3
7.	Державна митна служба	– здійснює контроль за додержанням законодавства України про митну справу.
8.	Фонд державного майна	– контролює виконання нормативних документів органами державної виконавчої влади, юридичними особами; проводить інвентаризацію та здійснює аудиторські перевірки ефективності використання загальнодержавного майна, що підлягає приватизації.
9.	Антимонопольний комітет України	– здійснює державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства; контролює економічну концентрацію.

Отже, органами державного фінансового контролю слід вважати лише Рахункову палату і державну контрольно-ревізійну службу – законодавчо Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, а згідно Бюджетного кодексу України Головне контрольно-ревізійне управління має статус зовнішнього контролера та аудитора фінансової та господарської діяльності бюджетних установ. Міністерство фінансів, Державне казначейство, Національний банк, Державна податкова служба, Державна митна служба, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет України – органи державної влади, що наділені окремими контрольними повноваженнями.

На сьогодні не визначено достатньо чітко місце і роль кожного суб'єкта державного фінансового контролю в його цілісній системі, а контрольні повноваження органів державної влади розподілені нераціонально. Тому внесення змін і доповнень до законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють діяльність контролюючих органів, є нагальною потребою. Органи фінансового контролю повинні виконувати лише ті функції і мати ті повноваження, які їм прописані законом. Іншими словами, верховенство права повинно бути перепорою для тих, хто хотів би використати органи фінансового контролю в цілях, що не мають нічого спільного із державними та народними інтересами. Необхідно чітко регламентувати функції і права органів державної влади, що наділені контрольними повноваженнями. Завдяки цьому можна усунути паралелізм і дублювання в діяльності контролюючих органів, а також упорядкувати періодичність контрольних дій, що проводяться органами

державного фінансового контролю. На сьогодні ж нашій увазі запропоновані поки-що проекти Законів України „Про систему державного фінансового контролю в Україні” та „Про фінансовий контроль в Україні”. Зокрема, у першому з них визначені функції та завдання кожного суб’єкта фінансового контролю, а у другому – принципи координації діяльності контролюючих органів.

Визначення складу інститутів державного фінансового контролю у сфері законодавчої і виконавчої влади не вирішує усіх проблем ефективного функціонування системи фінансового контролю в державі. Зокрема, існує та вимагає негайного вирішення проблема розмежування контрольних повноважень органів державної влади. І врешті-решт, вона не єдина, а одна з кількох, що потребують наукового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України „Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”. – <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.
2. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 року за №168 „Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна”. – <http://www.dkrs.gov.ua/>.
3. Бюджетний кодекс України. // Урядовий кур’єр. – 25 липня 2001 р. – №131.
4. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією В.Б. Авер’янова. – К. – 1999.
5. Клімова С.М. Система державного фінансового контролю. // Статистика України. – 2002. – №1.
6. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС. – 2002.

7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Феміна, 1996.

8. Ващенко І. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю в Україні. // Банківська справа (науково-практичне видання). – 2004. – №3.

9. Булгакова С., Яковлева Н. Удосконалення державного фінансового контролю. // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2003. – №1.

Визначено структуру органів державного фінансового контролю. З'ясовано повноваження контролюючих органів. Наголошено на необхідності удосконалення нормативно-правової бази діяльності органів державної влади, що наділені контрольними повноваженнями.

The structure of organs of state financial control is certain. Authority of supervisory organs is found out. The necessity of improvement of normative-legal base of activity of public authorities is marked, that are provided with control plenary powers.