**Організація державного фінансового контролю в Україні**

**Вступ**

В Україні проведення економічних «реформ», перехід до ринкових відносин спричинили послаблення управління економікою і позначилися на його найважливішій складовій — державному фінансовому контролі. «Це сталося внаслідок переважання поглядів, що в умовах ринку підвищується роль самоорганізації, відпадає необхідність у централізованих механізмах управління, відбувається ефективне саморегулювання економіки» [1]. Проте реалії життя швидко переконливо показали, що ринкова економіка сама не може бути цілком некерованою, оскільки в такому випадку втрачаються організаційні механізми, що забезпечують об'єднання економічних суб'єктів країни в цілісну економічну систему. Про це свідчить і віковий досвід розвинених країн, де поряд із розвитком ринкових відносин розвиваються та вдосконалюються інститути і методи державного регулювання економікою, які особливу увагу приділяють створенню і функціонуванню системи державного фінансового контролю.

Підвищення дієвості та ефективності державного фінансового контролю, посилення його профілактичної спрямованості обумовили в останні роки стійку тенденцію до зміцнення фінансової дисципліни в державі.

Сформована структура органів виконавчої влади, уповноважених законодавством здійснювати фінансовий контроль, відповідає потребам сьогодення.

Державний фінансовий контроль здійснюється уповноваженими центральними органами виконавчої влади (далі - суб'єкти державного фінансового контролю) та контрольно-ревізійними підрозділами, що функціонують у структурі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі - контрольно-ревізійні підрозділи).

Разом з тим рівень правопорушень у фінансовій сфері залишається досить високим, що є наслідком нерозв'язаних проблем в організації державного фінансового контролю.

Недосконале нормативно-правове поле, недостатня ефективність контролю, орієнтація на здійснення його у формі ревізій та перевірок після завершення фінансово-господарських операцій – усе це не забезпечує належного усунення виявлених правопорушень, націленості суб'єктів державного фінансового контролю на запобігання правопорушенням, а також високого рівня координації та обміну інформацією.

Існуюча система державного фінансового контролю не дає Кабінетові Міністрів України змоги повною мірою проводити глибокий аналіз та оцінку системи державного управління в окремих сферах соціально-економічної діяльності.

**Організація державного фінансового контролю в Україні**

Стаття 113 Бюджетного кодексу України зараховує здійснення контролю за ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів до компетенції ГоловКРУ. Але ГоловКРУ не може внаслідок специфіки своєї діяльності оцінювати прийняті управлінські рішення щодо ефективності використання держаних коштів центральними органами виконавчої влади, зокрема Кабінетом Міністрів України. Тобто можна стверджувати, що оцінка ефективності цим органом контролю здійснюється «усічено», без урахування якості управлінських рішень, їх впливу на ефективне використання коштів.

Слід зазначити, що механізм здійснення контролю в кодексі не розкрито, а його зміст не визначено. Передбачали, що ці питання будуть деталізовані в Законі України «Про державний фінансовий контроль в Україні». Але дотепер не виконано вимоги п. 5 «Прикінцевих положень» кодексу щодо розробки Закону України про державний фінансовий контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальності за бюджетні правопорушення.

По суті сьогодні державний контроль є звичайним набором міністерств, відомств і установ, які виконують неузгоджені, роз'єднані і невпорядковані контрольні функції. Ці функції, статус і сфери контрольної діяльності визначають різні закони, укази Президента України, постанови уряду та інші нормативно-правові акти, які найчастіше не лише не забезпечують системності державного фінансового контролю, а навпаки, призводять до дублювання і паралелізму в його здійсненні. Усе це свідчить про те, що назріла гостра необхідність навести лад у цій важливій сфері державного управління.

Дотепер українське законодавство не містить дефініції **„фінансового контролю”,** не встановлено його систему, не визначено головного органу з фінансового контролю – існують лише загальні положення щодо проведення контрольних заходів. Така правова розгалуженість випливає з того, що питання фінансового контролю в Україні регулюється великою кількістю нормативних актів, а також того факту, що досі не прийнято єдиного нормативного акта з фінансового контролю. Бо, крім законів і постанов уряду, слід брати до уваги акти контрольних органів – Контрольно-ревізійного управління, Рахункової палати, Державного казначейства, Національного банку України, акти податкових та інших органів. Усе це призводить до плутанини, дублювання функцій, перекладання відповідальності, збільшення навантаження на підприємства – об’єкти контролю та інших колізійних питань.

В основу класифікації фінансового контролю покладено декілька чинників. За суб’єктами, що здійснюють фінансовий контроль, його можна переділити на **зовнішній** (тобто контроль спеціально уповноважених державних органів, що є вищими стосовно до об’єкта, що перевіряється, або незалежних від нього органів контролю) та **внутрішній** (контроль у межах однієї організації або галузі силами їхніх структурних підрозділів, бухгалтерів).

Загальновідомою є також інша класифікація: за органами, що здійснюють фінансовий контроль, він переділяється на державний, незалежний (або аудиторський) контроль і контроль власника.

**Державний** контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють мірою необхідності та в межах своєї компетенції різноманітні органи державної влади України та підвідомчі їм організації: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад (їхніх фінансові управління), Державна контрольно-ревізійна служба України, Державне казначейство України, Державна податкова служба України, Національний банк України, Державна митна служба України, Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку, Фонд державного майна України, різні служби та інспекції.

**Незалежний (**або **аудиторський) контроль** здійснюють аудитори (аудиторські фірми) за договорами з державними та приватними підприємствами перевіряючи достовірність звітних даних, балансів і водночас надаючи консультаційні послуги з питань обліку, фінансів. Такий контроль призначено здебільшого для об’єктів приватного сектора економіки.

**Контроль власника** можна переділити на: **галузевий** (це контроль міністерств, державних комітетів підпорядкованих їм за галузевістю підприємств, установ та організацій, наприклад, щодо виконання планових завдань із виробничої та фінансово-господарської діяльності) і **внутрішньогосподарський** (здійснюваний власниками підприємств, його бухгалтерською службою).

Перелік видів фінансового контролю не є вичерпним, його можна переділити за багатьма критеріями: за часом проведення (**попередній, поточний і подальший**); за підвідомчістю об’єкта, що перевіряється (галузевий та позагалузевий), та ін.

Форми контрольної діяльності (себто ревізії та перевірки) зазначених органів вирізняються особливими методиками, які є індивідуальними для кожного контрольного органу, вони регулюються спеціальними нормативними актами, що їх видає відповідний орган своїм структурним підрозділам. Що ж до загальних положень, то їх також можна класифікувати: розрізняють планові й **позапланові** перевірки (планові перевірки здійснюються згідно з затвердженим планом із передчасним (згідно з чинним законодавством - за 10 днів) попередженням, позапланові – лише за наявності передбачених законом підстав та без попередження); **виїзні** (тобто на місці розташування об’єкта, що перевіряється) та **безвиїзні**. Виокремимо оперативну і документальну, повторну і зустрічну перевірки. Особливою формою є **інспектування.** Національний банк України проводить контроль у формі інспектування комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, що підпадають під його компетенцію. Вирізняють: планове (комплексне), спеціальне, тематичне інспектування. Комплексним інспекційним перевіркам підлягають банки, які здійснюють банківську діяльність на підставі банківської ліцензії. Філії банків підлягають лише тематичним і спеціальним перевіркам за окремими рішеннями НБУ. Інші особи, охоплювані наглядовою діяльністю НБУ, підлягають тематичним перевіркам. Окремішнім є вступний контроль, який має місце під час видання НБУ ліцензій комерційним банкам.

Невідкладною справою є формування в країні ефективного державного фінансового контролю, який функціонував би як цілісна система. Проблема полягає в тому, що на сьогодні контрольні функції у фінансовій сфері покладено приблизно на десять державних органів, повноваження яких досить часто дублюються, що можна пояснити недосконалістю нормативної бази та її відрубністю. Саме тому виникає потреба у прийнятті єдиного нормативного акта – Закону України „Про державний фінансовий контроль”.

Опрацьовуються декілька законопроектів, пов’язаних із регулюванням державного фінансового контролю. Законопроекти різняться як за змістом, так і за формою. По-різному трактуються однакові поняття, пропонуються різні класифікації форм контролю, контрольних органів, деякі питання взагалі не відображено в законопроектах. Тобто, навіть на рівні законопроекту немає єдиного, суцільного розуміння системи фінансового контролю. Саме тому необхідно звернутися до досвіду інших країн, в яких функції фінансового контролю здійснюють відповідні органи (зазначимо, що коли повноваження більшості з них є спільними, то різниться питання підпорядкування цих органів і стосовно владних повноважень, як-то застосування санкцій). Цікавим є досвід Російської Федерації. У складі РФ діє спеціальний орган із фінансового контролю – **Міжвідомча рада з державного фінансового контролю**, основні задачі якої полягають у координації та посиленні контролю за надходженнями й видатками бюджету і в забезпеченні своєчасності й повноти збирання податків та інших платежів до бюджету. Загалом функції ради можна охарактеризувати як організаційні, а саме: формування тактики й методології фінансового контролю, визначення його основних напрямків і механізму, а також узгодження практичних заходів щодо здійснення фінансового контролю з іншими контрольними органами. З огляду на те, що в Україні немає подібного органу, можна відповісти на запитання, чи потрібен вів в Україні. Якщо розглядати кожне повноваження ради окремо, то ми побачимо, що дані функції в Україні не є вакантними, тобто вони виконуються вже існуючими органами. Тому, на наш погляд, із організацією нового органу з фінансового контролю в Україні виникло б чимало багато неузгоджених питань, потрібно було б, знову ж таки, розподіляти контрольні функції між уже існуючими органами з урахуванням нового та розв’язувати інші проблеми. Отже, логічним є висновок стосовно покладення перелічених організаційних повноважень на один орган, наприклад, на Контрольно-ревізійне управління.

Перші кроки щодо створення системи органів фінансового контролю було зроблено у 1996 р., коли постановою Верховної Ради України від 6 лютого 1996 р. № 33/96-ВР було подано постійною Комісією Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності проект Закону України „Про Контрольну палату Верховної Ради”. Але, попри необхідність парламентського контролю, даний законопроект було відхилено. З цього приводу, якщо знову робити порівняння з РФ, можна згадати президентський контроль Президента РФ, який здійснюється через представників Президента РФ у регіонах, основна функція яких щодо фінансової діяльності – контроль за використанням державних коштів із бюджету. Якщо казати про президентський контроль, то на мій погляд, було б недоцільно наділяти Головне контрольне управління Президента України функціями найвищого органу державного фінансового контролю, на взір контролю Президента РФ. Бо в разі надання статусу найвищого органу державного фінансового контролю Головному контрольному управлінню Президента України контрольний орган не матиме незалежності, а звідси – велика вірогідність того, що він стане „ручним” органом влади.

Останнє надбання – проект Закон України „Про основні засади здійснення контролю за діяльністю суб’єктів господарювання в Україні”, котрий визначає єдиний для всіх органів, які здійснюють контроль за діяльністю суб’єктів господарювання в Україні, порядок організації та проведення перевірок фінансово-господарської, виконавчо-розпорядчої та іншої діяльності суб’єктів господарювання, проведення ними обстежень і надання обов’язкових приписів з метою допомоги суб’єктам господарювання уникнути порушень чинного законодавства через налагодження паритетних відносин між органами контролю та суб’єктами господарювання.

Перевага законопроекту полягає в тому, що він регулює всі контрольні відносини, а не тільки у сфері фінансового контролю. Законопроект містить вичерпний перелік державних органів, які належатимуть до контрольних (ст. 2 Законопроекту). Це будуть такі органи:

1. Антимонопольний комітет – додержання законодавства із захисту економічної конкуренції;
2. Комітет із питань технічного регулювання та споживчої політики – захист прав споживачів, метрологічна діяльність, підтвердження відповідності та реклама;
3. Державна служба експортного контролю – використання у заявлених цілях імпортованих до України товарів, що підлягають експортному контролю;
4. Органи контролю за цінами – здійснення контролю з питань державної дисципліни цін під час встановлення і застосування державних фіксованих цін і тарифів;
5. Державна податкова адміністрація України – державний контроль за додержанням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції, порядку розрахунків із споживачами з використанням електронних контрольно-касових апаратів, комп’ютерних систем і товарно-касових книг, лімітів готівки в касах та їх використання для розрахунків за товари, роботи, послуги, а також контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб’єктів господарювання та ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності;
6. Державна митна служба України – додержання митного законодавства, спільний із Національним банком України контроль за додержанням валютного законодавства;
7. Контрольно-ревізійне управління – контроль за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів;
8. Державна комісія з цінних паперів і фондовому ринку – випуск та обіг цінних паперів; додержання емітентами порядку реєстрації випуску цінних паперів та умов їх продажу;
9. Міністерство екології – виконання норм і правил у сфері використання та охорони природних ресурсів;
10. Міністерство внутрішніх справ (МВС) – контроль за суб’єктами господарювання в межах компетенції, визначеної спеціальним законодавством (додається, що дія цього Закону на нього не поширюється).

Вважаємо, що в Законі України про фінансовий контроль мають бути визначені основні напрямки розвитку структури, форми та рівня взаємодії з державними контрольними органами, питання кадрів, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення контрольних органів. Основні задачі, що мають бути вирішені з прийняттям Закону:

1. Надання повних і вичерпних визначень поняттям і термінам, у тому числі поняттям „ревізія” і „перевірка” (віднесення їх до форм контролю, щоб уникнути суперечностей), визначення мети, принципів, органів контролю, їхніх прав та обов’язків, чітке формулювання об’єкта фінансового контролю, розв’язання питань методологічного управління та координації діяльності державних органів контролю та організацій, з іншими органами, особливо з правоохоронними й судовими, визначення поняття „система контролю”, складові якої мають бути взаємопов’язаними і функціонування як єдиний організм на всіх етапах діяльності державних органів, зокрема й аудиторської.
2. Визначення нових стратегічних напрямів контрольної роботи і вдосконалення структури контрольних органів, у тому числі й заснування аналітичного центру (створення умов для реалізації заходів щодо оптимізації бюджетних витрат і забезпечення їх ефективного й цільового використання; вдосконалення системи контролю за проведенням перевірок (ревізій) суб’єктів господарювання).
3. Вироблення нового та вдосконалення чинного законодавства (через внесення змін і доповнень у нормативні акти, що регулюють процедури проведення фінансового контролю), створення ефективного механізму взаємодії органів державного контролю України (а надто стосовно вдосконалення механізму взаємодії контрольно-ревізійних органів, органів Державного казначейства, Рахункової палати, зміцнення взаємодії з органами внутрішніх справ, органами служби безпеки, органами податкової міліції та органами прокуратури).

Головна роль у системі фінансового контролю України, як і в інших економічно розвинутих країнах, має належати органам, діяльність яких ні організаційно, ні фінансово не залежить від органів чи посадових осіб, уповноважених розпоряджатися суспільними (державними й місцевими) фінансовими та матеріальними ресурсами. З цією метою необхідно вивчати досвід провадження фінансового контролю в інших державах – у Російській Федерації, США, Франції, Нідерландах, Іспанії і т. д., а затим, вибравши найкраще та врахувавши вітчизняні особливості, запровадити в систему державного фінансового контролю України.

Якщо прийматиметься програма з розвитку контрольних органів України, її належить розрахувати на певний відтинок часу, в якому визначити основні напрямки розвитку. Основними завданнями даної Програми можуть бути:

1. Розроблення законодавчої бази, нормативно-правових актів, інструктивних і методичних документів, що підвищують ефективність державного фінансового контролю, зокрема й прийняття Закону України „Про державний фінансовий контроль в Україні”.
2. Створення й відпрацювання механізму координації роботи контрольних і правоохоронних органів (з установленням меж їхньої взаємодії у відповідному нормативному акті, щоби запобігти декларативності цього положення).
3. Вирішення питання поліпшення матеріально-технічного забезпечення контрольних органів (особливо стосовно винайдення придатних джерел фінансування, бо ці зміни, зрозуміла річ, фінансуватимуться з Державного бюджету України).
4. Проведення заходів з удосконалення підготовки й підвищення кваліфікації працівників контрольних органів, їхнього професійного рівня.
5. Вивчення і впровадження в практику іноземного досвіду проведення державного фінансового контролю (можливо, запровадження міжнародних стандарти контролю).

**Висновок**

Організація та функціонування ефективної системи державного фінансового контролю — обов'язковий елемент державного управління, і тому фінансовий контроль повинен здійснюватися не автономно, а як важлива ланка в загальній системі державного управління. Отже, фінансовий контроль як найважливіший засіб державного управління є одночасно критерієм визначення ефективності цього управління.

Як уже зазначалось, у всіх демократичних країнах забезпечення зовнішнього фінансового контролю – прямий обов’язок контрольних органів, яким надається необхідний рівень повноважень, що дозволяє здійснювати ефективний контроль за державними фінансами. Саме тому в законодавстві економічно розвинених країн статус вищих органів державного фінансового контролю закріплено за контрольно-ревізійними органами, які володіють великим колом повноважень, є максимально самостійними й незалежними, виконують найбільш важливі та вагомі функції фінансового контролю.

**Список використаної літератури**

1. Закон України „Про державний фінансовий контроль”
2. Проект Закон України „Про основні засади здійснення контролю за діяльністю суб’єктів господарювання в Україні”
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.03 № 1156 «Про затвердження стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади».
4. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.2000 у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про чинність Закону «Про Рахункову палату». Справа № 1-31/200.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.05 № 158-р.
6. Ахпалов А.А. Единая концепция государственного финансового контроля: актуальные проблемы формирования // Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции 9 апреля 2002 года. — М.: Финансовый контроль, 2002. — С. 14.
7. Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. — 1996. — № 4. — С. 89.
8. Сивульський М. І. Проблеми становлення системи державного фінансового контролю в Україні // Фінанси України. — 2005. — № 3.
9. Симоненко В. Держава і ринок: шляхи партнерства // Економіка України. — 2006. — № 1. — С. 73.
10. Тарасов А. Как нам организовать контроль? // Финансовый контроль. — 2004. — № 4. — С. 54.