

УДК 336.027.2

Купранець Ігор Михайлович –
начальник Департаменту захисту
економіки Національної поліції України;
Матвієнко В'ячеслав Петрович –
здобувач кафедри спеціальної техніки та
оперативно-розшукового документування
Національної академії внутрішніх справ

ЗАВДАННЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЩОДО ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Розкрито поняття суб'єктів фінансового контролю, їх завдання та повноваження щодо протидії злочинам у бюджетній сфері.

Ключові слова: суб'єкти фінансового контролю; бюджет; завдання; повноваження.

Докорінні зміни в соціально-економічній сфері України, зокрема в контексті методів управління економікою, зробили неминучим радикальне перетворення одного з найважливіших важелів фінансово-господарського управління – фінансового контролю.

Державний фінансовий контроль повинен забезпечувати належне (економне, ефективне, результативне й прозоре) управління державними фінансами. Він здійснюється передусім державними контролюючими органами. Водночас долучатися до вирішення питання щодо моніторингу використання державних коштів можуть як комерційні аудиторські компанії, так і неурядові організації та засоби масової інформації. Система органів державного фінансового контролю в Україні нині перебуває на стадії розвитку, хоча головні її елементи вже сформувались і діють. Як і в інших державах, фінансовий контроль в Україні здійснюють органи законодавчої влади, органи виконавчої влади, зокрема спеціальні органи державного фінансового контролю, а також недержавні спеціалізовані організації.

Питанням фінансового контролю присвячено праці багатьох зарубіжних авторів. Серед них можна відзначити таких, як Р. Адамі, Е. Арені, Дж. Лоббек, Е. Майер, Б. Райан, В. М. О'Реймі, Дж. Р. Робертсон, Д. Хан, М. В. Хірш. Проблеми фінансового контролю досліджували М. А. Поукок і А. Х. Тейлор. Практичні питання державного фінансового контролю висвітлено в наукових розвідках таких учених, як Л. В. Дікань, І. Ф. Дрогобецький, І. К. Дрозд, В. О. Шевчук та ін.

Однак, незважаючи на пошук інтересу юридичної науки щодо цих проблем, значущість їх вирішення ставить дедалі більше питань, що потребують нових досліджень.

Так, затребуваним залишається визначення поняття суб'єктів фінансового контролю, їх завдань і повноважень щодо протидії злочинам у бюджетній сфері. Зазначені обставини зумовлюють актуальність теми статті.

Метою підготовки публікації є розкриття поняття суб'єктів фінансового контролю, їх завдань та повноважень щодо протидії злочинам у бюджетній сфері, а також формулювання пропозицій стосовно вдосконалення їх діяльності.

Конкретні завдання органів державного фінансового контролю та сфери компетенції встановлюються під час їх створення відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

Ми погоджуємось із переконанням М. Г. Мягкого стосовно того, що в міжнародній практиці для позначення державного органу, до компетенції якого належить здійснення зовнішнього фінансового контролю за бюджетним процесом, використовують уніфіковану назву – вищий орган фінансового контролю. Останній тлумачать як державний орган (незалежно від його назви, складу чи структури), що здійснює контроль у сфері державних фінансів цієї країни відповідно до закону та на найвищому рівні [1].

У контексті міжнародного досвіду фінансового контролю можна зазначити, що, наприклад, фінансовий рік у США триває з 1 жовтня до 30 вересня. Інформація про федеральний бюджет доступна в мережі Інтернет, а моніторинг розподілу та

використання бюджетних коштів здійснює значна кількість незалежних організацій.

На федеральному рівні чимало агенцій систематично публікують звіти, розслідування та рекомендації стосовно використання бюджетних коштів і зловживань у цій сфері. До них належить Рахункова палата (Government Accountability Office), що забезпечує оцінку та аудит для потреб Конгресу, Управління Конгресу з бюджетних питань (Congressional Budget Office), система рейтингової оцінки програм при Офісі управління та бюджету (Program Assessment Rating Tool) та Міністерство фінансів США.

Історично моніторинг за використанням державних фінансів у Великобританії був об'єктом прискіпливої уваги з боку політиків. Федеральний бюджет покриває фінансовий рік, який триває з 1 квітня до 31 березня. Дані про річний бюджет у цій країні доступні широкому загалу. Водночас низка незалежних агентств забезпечують моніторинг та аудит використання державних коштів і зловживань у цій сфері [2, с. 112].

На рівні центрального уряду Управління національного аудиту (The National Audit Office) від імені парламенту забезпечує аналіз державних витрат. Відомство намагається покращити ефективність та якість адміністративних послуг, а також підтримувати високий рівень стандартів для забезпечення підзвітності урядових міністерств щодо витрат. Управління здійснює регулярний аудит окремих міністерств, а відповідні звіти публікуються онлайн [3, с. 86].

У Литві головними органами контролю за державними фінансами є Міністерство фінансів, Національне управління аудиту Литви (The National Audit Office of Lithuania), служби внутрішнього аудиту, місцеві контрольні інституції, органи, відповідальні за адміністрування податків, Служба спеціальних розслідувань (the Special Investigation Service) і Служба розслідувань фінансових злочинів (Financial Crime Investigation Service), що є складовою структури Міністерства внутрішніх справ. Органи, відповідальні за управління державними фінансами та використання державних коштів, мають забезпечувати відповідність управління чинним законам і стандартам.

Головним органом фінансового аудиту в Литві є Національне управління аудиту, що підзвітне парламенту [4, с. 48].

Орган виконує дві функції: 1) контролює законність і ефективність управління та використання державної власності, а також виконання державного бюджету; 2) стимулює позитивний і ефективний вплив публічного аудиту на управління та контроль за державними фінансами. Національне управління аудиту щороку готує та надає парламенту звіти щодо виконання державного бюджету, державного боргу й запозичень, а також стосовно державної власності. Зовнішній контроль за державними фінансами здійснюється Національним управлінням аудиту, незалежними аудиторськими компаніями, а також такими органами, як Служба спеціальних розслідувань і Служба розслідувань фінансових злочинів. Внутрішній контроль забезпечують служби внутрішнього контролю, Державна податкова інспекція та Митний департамент, що є складовими структури Міністерства фінансів [5].

Головними органами, що здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України.

Отже, суб'єктами фінансового контролю є державні органи, установи й організації, їх структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, а також окремі особи, які відповідно до чинного законодавства наділені контрольними функціями щодо: формування публічних фондів коштів, їх розподілу та використання; управління державним чи комунальним майном.

Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах і взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів, майна, станом та достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах

загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, що отримують (отримували протягом періоду, який перевіряють) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували протягом періоду, який перевіряють) державне чи комунальне майно, за дотриманням бюджетного законодавства, законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, що, відповідно до законодавства, не належать до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Державний фінансовий контроль забезпечує орган державного фінансового контролю шляхом здійснення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Працівники органу державного фінансового контролю повинні забезпечувати дотримання правового режиму інформації з обмеженим доступом, установленого законом.

Органи державного фінансового контролю для виконання поставлених перед ними завдань наділені відповідними правами [6].

З огляду на результати дослідження, ми охарактеризували органи фінансового державного контролю.

1. Рахункова палата України.

Рахункова палата України підзвітна Верховній Раді України, яка власне її утворює [7]. Цей орган здійснює контроль за виконанням державного бюджету в межах та обсягах, визначених Конституцією України та Законом України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р., зокрема контролює утворення, обслуговування, погашення внутрішнього та зовнішнього державного боргу, відповідність затверджених бюджетних асигнувань держбюджету бюджетному розпису та виконання бюджетного розпису, ефективність управління коштами державного бюджету.

Установа забезпечує контроль за державними фінансами, Державним казначейством, а також використанням коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Відповідно до українського законодавства, Рахункова палата України є організаційно, функціонально та фінансово незалежною установою, що гарантується порядком призначення та звільнення з посад її членів, законодавчо визначеними гарантіями її діяльності, а також особливим порядком організаційного забезпечення. Рахункова палата налічує дев'ять членів, виконання функцій яких забезпечує апарат, до якого належать департаменти, територіальні й інші структурні підрозділи. Територіальні управління Рахункової палати перебувають у Києві, Львові, Дніпропетровську, Донецьку, Харкові, Одесі та Вінниці.

Пункт 2 ст. 13 Закону України «Про Рахункову палату» визначає, що «державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету проводиться Рахунковою палатою стосовно всіх стадій державних закупівель і передбачає перевірку й аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг і проведення робіт, а також аналіз стану прозорості й додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель» [7]. У разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення Рахункова палата інформує відповідні правоохоронні органи, що згодом мають повідомити їй дані щодо вжитих заходів реагування.

2. Міністерство фінансів України.

Центральним органом державної виконавчої влади у фінансовій сфері є Міністерство фінансів України. Воно очолює систему органів управління та контролю за державними фінансами, діє відповідно до Бюджетного кодексу та Положення про Міністерство фінансів України. Згідно з цим Положенням, Міністерство розробляє, виконує та забезпечує провадження єдиної державної фінансової, бюджетної і податкової політики. Контрольна діяльність установи спрямована на реалізацію

визначених державою завдань щодо економічного та соціального розвитку. За результатами такого контролю Міністерство координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади у сфері державної фінансової, бюджетної, податкової політики. Одним із найважливіших його завдань є розробка проекту державного бюджету й прогнозних показників зведеного бюджету України. На цей орган покладено обов'язки із забезпечення в установленому порядку виконання держбюджету та контролю за додержанням правил складання звіту про його виконання. Міністерство зобов'язане забезпечити й проконтролювати концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, ефективне використання бюджетних коштів, запровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності, інформування громадськості про економічні та фінансові цілі держави. До ключових завдань установи належить також удосконалення методів фінансового та бюджетного планування, фінансування, звітності й системи контролю за витрачанням бюджетних коштів.

3. Державна аудиторська служба України.

Відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 868, було передбачено утворити Державну аудиторську службу України як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів, реорганізувавши Державну фінансову інспекцію. Цей орган забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. До функцій служби належить контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету, державних цільових та державних валютних фондів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих суб'єктами господарської діяльності під гарантію Кабінету Міністрів України, та відшкодуванням суб'єктами господарської діяльності коштів державного бюджету, витрачених на виконання гарантійних зобов'язань. До того ж, інспекція здійснює державний фінансовий контроль за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель [8].

За допомогою територіальних управлінь Державна аудиторська служба забезпечує контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, спрямованих на виконання делегованих державних повноважень бюджетами місцевого самоврядування.

Як свідчить аналіз дослідження, саме до Державної аудиторської служби України варто звертатись у разі виявлення випадків порушення законодавства у сфері державних закупівель. В оскарженні необхідно звернутися з проханням про проведення перевірки закупівель чи аналізу документів, забезпечення інспектування та усунення порушень. Цей орган може вжити заходів щодо притягнення винних до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, розірвати договір про відповідні закупівлі, направити замовникові вимогу або рекомендацію відносно усунення порушень чи поінформувати правоохоронні органи. Якщо порушення стосуються процедурних питань (неправильна форма документації, недотримання строків і необґрунтоване використання переговорної процедури), адресатом звернення є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, яке нині вважають центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері державних закупівель. Воно здійснює моніторинг державних закупівель, рекомендує усунути виявлені порушення та передає інформацію до правоохоронних та контролюючих органів. Якщо під час проведення державних закупівель компанії-учасники пов'язані між собою чи існують підозри про наявність домовленостей між ними, виникають підстави для звернення однієї із сторін конкурсних торгів до Антимонопольного комітету. В оскарженні сторона звернення може просити провести розслідування антиконкурентної домовленості учасників чи домовленості між учасником і замовником. Так, Антимонопольний комітет може накласти штраф чи занести компанію на три роки до списку порушників за спотворення результатів тендеру.

4. Державна фіскальна служба України.

Зазначену службу [9] утворено Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. шляхом реорганізації Міністерства доходів та зборів України. Цей орган поєднав у собі

повноваження податкової служби, митниці та фінансової міліції. Відомство здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю плати до бюджетів податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері оподаткування, митної справи й адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також провадить боротьбу з правопорушеннями у вищезазначених сферах. Вона здійснює контроль за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів. До того ж, її структури отримують від органів, що здійснюють державний фінансовий контроль, матеріали ревізій та іншу інформацію в разі виявлення фактів порушення законодавства. «Мегавідомство» (таке визначення спадає на думку, ураховуючи значний перелік функцій, які виконує служба, а також її контроль над основними фінансовими потоками в державі) налічує понад 56 тисяч співробітників, дві тисячі з яких працюють в апараті служби. Завдяки контролю над податковою та митницею, Державна фіскальна служба України є одним з основних органів, що займається наповненням державного бюджету. Водночас, з огляду на її потенційні можливості створювати проблеми для функціонування будь-якого бізнесу в Україні, збір податків і митних платежів залишається одним із найбільш корупційно небезпечних напрямів діяльності державних органів.

5. Державна казначейська служба України.

Зазначена служба контролює дотримання єдиних правил обліку та звітності стосовно бюджетів усіх рівнів, кошторисів доходів і видатків. Одним із головних завдань Казначейства є спрямування коштів за цільовим призначенням на стадії здійснення операцій із виконання бюджету. Через систему електронних платежів Національного банку України воно здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів [10].

Відповідно до Положення про Держану казначейську службу України, відомство проводить взаємні розрахунки між

державним бюджетом і бюджетами областей, міст Києва, а також між місцевими бюджетами. Казначейство акумулює базу даних про мережу розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, складає звітність про виконання державного, місцевих і зведеного бюджетів, надаючи її органам законодавчої та виконавчої влади, а також місцевим фінансовим органам.

Цей орган також здійснює контроль за дотриманням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів вимог законодавства у сфері закупівель стосовно наявності, відповідності й правильності оформлення документів. Зокрема, ще до здійснення оплати за договорами про закупівлю він перевіряє наявність і відповідність укладеного договору звітності про результати проведення процедури закупівлі та річному плану закупівель, правильність їх оформлення з огляду на законодавство, а також наявність оголошення про проведення процедури закупівлі, повідомлення про акцепт пропозиції конкурсних торгів, відомостей про рамкову угоду, за якою укладено договір про закупівлю, оголошення результатів процедури закупівлі, які було оприлюднено на відповідному веб-порталі [11].

6. Державна служба фінансового моніторингу України.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. [12], Державна служба фінансового моніторингу реалізовує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Ключовими завданнями цієї служби є:

збирання, оброблення та здійснення аналізу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму;

створення та забезпечення функціонування єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

аналіз методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що фінансовий контроль – це врегульована нормами права діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів контрольних фінансових правовідносин, спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в процесі формування, розподілу й використання фондів коштів.

Фінансовий контроль становить сукупність видів, форм і методів перевірки законності й доцільності здійснення фінансових операцій та реалізації на цій основі завдань фінансової політики. Отже, фінансовий контроль пов'язаний із реалізацією фінансової політики як безпосередньо, так і шляхом контролю за фінансовою діяльністю окремих суб'єктів.

Головними органами, що здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України.

Ключові важелі фінансового контролю зосереджено в Кабінеті Міністрів України. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з фінансових питань є Міністерство фінансів України, за допомогою якого Кабінет Міністрів України спрямовує та координує діяльність Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України, Державної служби фінансового моніторингу України та Державної казначейської служби України.

Отже, суб'єкти фінансового контролю – це державні органи, установи й організації, їх структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, а також окремі особи, які, відповідно до чинного законодавства, наділені контрольними функціями.

Ураховуючи обсяги зловживань щодо використання державних коштів в Україні, для зменшення корупції в цій сфері доцільно поєднати зусилля державних контролюючих органів, комерційних аудиторських компаній, громадських активістів, журналістів і правоохоронців.

В Україні важливо налагодити ефективні механізми внутрішнього контролю, коли конфлікт інтересів

вирішуватиметься на ранніх стадіях, а щоденна робота відомчих контролерів попереджатиме активізацію корупції в цій установі, зокрема перетворення її на систему. Для цього необхідно, щоб органи внутрішнього контролю мали функціональну свободу дій у межах своїх організацій, а також координували власну діяльність із загальнодержавними органами зовнішнього контролю. Важливим є також чіткий розподіл відповідальності кожного з контролюючих органів, що дасть змогу уникнути дублювання функцій, а також сприятиме максимально ефективному використанню людського та фінансового ресурсу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мягкий М. Г. Міжнародний досвід функціонування системи державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / М. Г. Мягкий. – Режим доступу: <http://www.repository.hneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/3079/1/Мягкий>. – Назва з екрана.
2. Поляк Г. Б. Территориальные финансы : учеб. пособие / Г. Б. Поляк. – М. : Вузов. учеб., 2006. – 479 с.
3. Пороховський А. Економічно ефективна держава: американський досвід / А. Пороховський // Питання економіки. – 2002. – № 3. – С. 81–89.
4. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення / Н. І. Дорош // Фінанси України. – 1998. – № 1. – С. 47–49.
5. Контроль за державними фінансами : метод. посіб. / Я. Ковальчук, А. Октисюк, А. Бочі та ін. – Київ : Міжнар. центр перспект. дослідж., 2015. – 35 с.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
7. Про Рахункову палату [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII // Відомості Верховної Ради

України. 2015. – № 36. – Ст. 360. – Режим доступу: <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/index>. – Назва з екрана.

8. Про утворення Державної аудиторської служби України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 868. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248594452>. – Назва з екрана.

9. Положення про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248594452>. – Назва з екрана.

10. Положення про Державну казначейську службу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2014 р. № 215. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248594452>. – Назва з екрана.

11. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 24. – Ст. 883.

12. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 455. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/455-2014-p. – Назва з екрана.