

УДК 347.73

Марія Бліхар,

канд. екон. наук,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті систематизовано державні органи України, що здійснюють контроль і нагляд за бюджетними інвестиціями. Обґрунтовано підхід до органів фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності в Україні, що запропоновано трактувати, відповідно, за компетенцією (органи загальної компетенції, коли фінансовий контроль не є основним напрямом діяльності, і спеціальної компетенції, коли органи створюються спеціально для здійснення фінансового контролю за інвестиційною діяльністю) та за рівнем (загальнодержавні, повноваження яких поширюються на всю територію держави, і місцеві, які мають такі повноваження лише в окремих адміністративно-територіальних одиницях).

Ключові слова: державний фінансовий контроль, органи фінансового контролю, реформування, інвестиційна діяльність.

Постановка проблеми. Державний фінансовий контроль реалізується за допомогою створеної державою системи органів державного фінансового контролю. Ця система є елементом загальної структури контролюючих органів держави й водночас найважливішою частиною того фінансового механізму, за допомогою якого держава реалізує свою фінансову політику.

Якщо коротко оцінити систему органів, які сьогодні здійснюють управління в системі фінансового контролю в умовах інвестиційної діяльності, то потрібно зазначити, що це своєрідний конгломерат радянського фінансового контролю (його рудимент, який дожив донині), створений в Україні вже із залученням зарубіжного досвіду. Тому можна сказати, що наявна система фінансового контролю за публічними інвестиціями досить суперечлива, у ній важко працювати й тим, хто здійснює цей контроль, і тим, кого контролюють, а все через низьку його ефективність. Цим, мабуть, і можна пояснити масові в нашій державі факти розкрадання бюджетних коштів, виділених на інвестиційну діяльність, величезну кількість правопорушень і негативних явищ у цій сфері.

Проаналізовано наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців, у яких розкрито питання фінансового контролю, серед яких роботи І. Іванової, С. Ніцимної, В. Піхоцького, Л. Савченко, І. Стефанюка, В. Шевчука.

Мета статті полягає в дослідженні правового статусу державних органів фінансового контролю за здійсненням інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Щоправда, зміни за останні роки правового регулювання інвестиційної діяльності спрямовані на вдосконалення процесу державного управ-

ління інвестиційними програмами і проектами, бюджетними інвестиціями, передбачають необхідність упровадження системних перетворень наявного публічного фінансового контролю, який має забезпечити ефективність інвестиційної діяльності й відповідальність за порушення порядку її здійснення. Цьому має сприяти, зокрема, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [3], за якою серед завдань уряду вказано проведення реформ державного фінансового контролю та бюджетних відносин.

Загалом органи фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності в Україні можна поділити за компетенцією (органи загальної компетенції, коли фінансовий контроль не є основним напрямом діяльності, і спеціальної компетенції, коли органи створюються спеціально для здійснення фінансового контролю за інвестиційною діяльністю) та за рівнем (загальнодержавні, повноваження яких поширюються на всю територію держави, і місцеві, які мають такі повноваження лише в окремих адміністративно-територіальних одиницях).

До органів фінансового контролю загальної компетенції під час здійснення інвестиційної діяльності належать: 1) Верховна Рада України; 2) Президент України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) місцеві державні адміністрації.

Правовий статус Верховної Ради України в галузі фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності оснований на положеннях Конституції України, Бюджетного й Податкового кодексів України.

Отже, Верховна Рада України реалізує свої повноваження у сфері фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності

шляхом прийняття законодавства, яке стосується державного бюджету й бюджетної системи України; системи оподаткування та митних платежів, які сплачують суб'єкти інвестиційної діяльності; засад функціонування фінансового, грошового, кредитного, інвестиційного тощо ринків; статусу національної валюти, іноземної валюти на території України; порядку випуску й обігу державних цінних паперів. Регламентовані у вищенаведених та інших нормативно-правових актах повноваження у сфері контролю за інвестиційною діяльністю Верховна Рада України реалізує самостійно або через створювані комітети й тимчасові спеціальні комісії. До їхньої компетенції входить робота над законопроектами, підготовка та попередній розгляд питань, що стосуються повноважень Верховної Ради України.

Повноваження Президента України у сфері фінансового контролю регламентовані ст. 106 Конституції України, відповідно до норм якої президент створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи та служби; підписує закони, прийняті Верховною Радою України (Закон України «Про Державний бюджет України», Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України); має право накладати вето на прийняті Верховною Радою України закони з поверненням їх на повторний розгляд Верховній Раді України. Де-факто вплив президента на стан фінансового контролю в Україні реалізується шляхом створення фінансово-контрольних норм, які містяться в указах і розпорядженнях, завдяки утворенню, реорганізації й ліквідації за поданням прем'єр-міністра, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також через відповідні кадрові призначення.

Кабінет Міністрів України, згідно з Конституцією України та Законом «Про Кабінет Міністрів України», забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної й податкової політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання.

Фінансовий контроль на місцях забезпечують місцеві органи влади. Так, відповідно до ст. 119 Конституції України, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання Конституції й законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культур-

ного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин програм їхнього національно-культурного розвитку;

- підготовку та виконання обласних і районних бюджетів;

- звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування;

- реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Щодо обласних державних адміністрацій, то вони також здійснюють контроль за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення. Такі повноваження надані їм відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» від 1 жовтня 2014 р. № 552 [2], якою, власне, затверджено Порядок здійснення контролю за виконанням інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення.

До органів фінансового контролю спеціальної компетенції під час здійснення інвестиційної діяльності належать: 1) Рахункова палата України; 2) Міністерство фінансів України; 3) Міністерство економічного розвитку; 4) Державна казначейська служба України; 5) Державна аудиторська служба; 6) Державна фіскальна служба; 7) Державна митна служба України; 8) Аудиторська палата України; 9) Фінансово-кредитна рада з відбору проектів, для реалізації яких залучаються кошти під державні гарантії; 10) Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів.

Ми не будемо докладно аналізувати правовий статус усіх органів фінансового контролю спеціальної компетенції, а лише тих, контрольних функцій яких, уважаємо, є найважливішими під час здійснення інвестиційної діяльності.

Провідним органом фінансового контролю за здійсненням інвестиційної діяльності є Рахункова палата України.

Рахункова палата України діє на підставі Конституції України та нової редакції Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 р. [4]. Здійснюючи свою діяльність від імені Верховної Ради України, Рахункова палата керується такими принципами, як законність, незалежність, об'єктивність, безсторонність, гласність і неупередженість, і саме дотримання цих принципів визначає Рахункову палату як незалежний державний колегіальний орган зовнішнього фінансово-економічного контролю.

Відповідно до ст. 110 Бюджетного кодексу України, до повноважень Рахункової палати входить здійснення контролю за надходженням і використанням коштів Державного бю-

джету України, зокрема за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. При цьому Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді [5].

Згідно зі ст. 40 Закону України «Про Рахункову палату України», Рахункова палата взаємодіє з органом державного фінансового контролю відповідно до законів України та прийнятих на їх виконання інших нормативно-правових актів. Вона може надавати методичну, методологічну й консультативну допомогу органу державного фінансового контролю [4].

Ще одним органом фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності є Міністерство фінансів України, правовий статус якого в основному визначається Положенням про Міністерство фінансів України, відповідно до якого Мінфін – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також частково податкової й митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів тощо [6].

Оскільки Міністерство фінансів України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу (і щодо державного бюджету, і щодо місцевих бюджетів, якщо іншого не передбачено законодавством України), то можна вважати, що контрольна функція є однією з основних його функцій.

Ураховуючи специфіку інвестиційної діяльності, можемо констатувати, що провідне місце серед органів фінансового контролю посідає Міністерство економічного розвитку і торгівлі як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України.

Державна фіскальна служба (далі – ДФС) України – ще один важливий орган державного фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності, який було утворено шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів [7].

ДФС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Проте одним із найважливіших напрямів діяльності ДФС України є податковий (фіскальний) контроль.

Основні повноваження, покладені на Державну казначейську службу України [8] як орган фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності, визначені Положенням про Державну казначейську службу України від 15 квітня 2015 р. № 215. Це, зокрема, здійснення контролю за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету й місцевих бюджетів, складанням і поданням фінансової й бюджетної звітності; бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням і відповідним бюджетним асигнуванням; дотриманням правил валютного контролю за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті; дотриманням порядку проведення лотерей із використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу; закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти під час здійснення розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства. Казначейство України веде облік касового виконання Державного бюджету України, складає звіт про стан його виконання [8].

Не менш важливим спеціальним органом фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності є реорганізована з Державної фінансової інспекції шляхом перетворення Державна аудиторська служба України. Вона створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» від 28 жовтня 2015 р. № 868 як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів [9].

З офіційної позиції уряду випливає, що метою такої реорганізації є перехід від функцій контролю до аудиту, який дасть змогу уникнути нецільового та неефективного використання бюджетних коштів і майна.

Правовий статус Державної аудиторської служби України визначається Положенням про Державну аудиторську службу України [10] і Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [11]. Крім того, повноваження органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства визначає ст. 113 Бюджетного кодексу України, а ч. 2 ст. 19, ч. 6 ст. 20, тощо цього Кодексу регулюють окремі питання контролю й аудиту в бюджетному процесі.

Відповідно до п. 1 Положення № 43, Державна аудиторська служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує й координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю [1].

Отже, головними завданнями Державної аудиторської служби 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 і майна; станом і достовірністю бухгалтерського обліку й 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, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не зараховані законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні [11].

До спеціальних контрольних органів також зарахуємо Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР), яка здійснює контроль з боку держави за компаніями з управління активами (далі – КУА). КУА може управляти інститутами спільного інвестування (далі – ІСІ) (пайовими та/або корпоративними інвестиційними фондами) тільки на підставі ліцензії на здійснення діяльності з управління активами ІСІ.

Як контрольний орган ДКЦПФР проводить перевірку роботи КУА, виявивши порушення, застосовує до КУА передбачені законодавством заходи впливу. Крім цього, КУА надає до ДКЦПФР щоденні, квартальні та річні звіти про діяльність ІСІ.

Висновки

Отже, аналіз правового статусу органів фінансового контролю під час здійснення інвестиційної діяльності, їхніх завдань, повноважень і функцій дає змогу стверджувати про необхідність прийняття кодифікованого нормативного акта, який чітко визначив би правовий статус та аспекти діяльності всіх органів фінансового контролю в Україні, адже чимало повноважень різних органів контролю дублюються, що не сприяє ефективності контролю за інвестиційною діяльністю. Такий законодавчий акт дасть можливість підви-

щити рівень контрольної діяльності органів і загальної, і спеціальної компетенції, узгодити параметри взаємодії контрольних органів між собою, зрештою, чітко визначить межі реалізації їхніх повноважень.

Список використаних джерел:

1. Державна аудиторська служба України і створена, і фінансується цілком законно [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odoblkru.gov.ua/Attention.htm>.
2. Деякі питання виконання інвестиційних програм у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 552 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/552-2014-p>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 10.02.2015 № 176-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/176-19>.
6. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 (у ред. від 01.01.2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p>.
7. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів від 21.05.2014 № 236 (у ред. від 27.08.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p>.
8. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p>.
9. Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-p>.
10. Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p>.
11. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 16.10.2012 № 5463-VI (у ред. від 27.12.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5463-17>.
12. Питання Державної аудиторської служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 519-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/519-2016-p>.

В статье систематизированы государственные органы Украины, осуществляющие контроль и надзор за бюджетными инвестициями. Обоснован подход к органам финансового контроля при осуществлении инвестиционной деятельности в Украине, который предложен трактовать, соответственно, по компетенции (органы общей компетенции, когда финансовый контроль не является основным направлением деятельности, и специальной компетенции, когда органы создаются специально для осуществления финансового контроля за инвестиционной деятельностью) и по уровню (общегосударственные, полномочия которых распространяются на всю территорию государства, и местные, которые имеют такие полномочия только в отдельных административно-территориальных единицах).

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, органы финансового контроля, реформирования, инвестиционная деятельность.

In the paper the state bodies of Ukraine, exercise control and supervision of budget investments. Grounded approach to financial control when making investment activity in Ukraine, which proposed to treat, respectively, the competence (bodies of general competence as financial control is not the main activity, and special competence when authorities created specifically for the financial control over investment activities) and the level (national, whose powers extend to the whole territory of the state and places that have such powers only in certain administrative No-territorial units).

Key words: state financial control, audit institutions, reform, investment activity.

