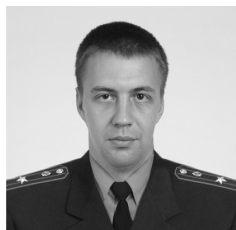


Організаційно-правові засади здійснення фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки



Павлов Дмитро Миколайович – заступник начальника кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

У статті розглянуто особливості здійснення фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки, окреслено напрями підвищення ефективності правового регулювання цих відносин.

Ключові слова: природно-техногенна безпека, фінансовий контроль, внутрішній аудит, корупція, цивільний захист, аудит адміністративної діяльності.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження питань фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природної та техногенної безпеки у контексті реалізації державної функції цивільного захисту зумовлена специфікою контрольної діяльності за використанням коштів на забезпечення пожежної безпеки, запобігання і реагування на інші надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, ліквідацію їх наслідків та здійснення дозвільної роботи у сфері цивільного захисту. Особливістю фінансування системи цивільного захисту є складність визначення обсягу видатків на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, значна кількість суб'єктів, задіяних у реалізації заходів у сфері цивільного захисту, розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами. Водночас, недосконалість сучасного механізму фінансового контролю, недостатня розробленість його методології, форм і методів призводить до зменшення ефективності профілактики

та ліквідації надзвичайних ситуацій, зростання збитків від них, погіршення рівня матеріально-технічного забезпечення служб цивільного захисту, які є основними суб'єктами забезпечення природно-техногенної безпеки [1].

Аналіз останніх публікацій за темою дослідження. Дослідженню проблематики правового регулювання фінансового, в тому числі бюджетного, контролю увагу приділяли у своїх працях такі вітчизняні вчені, як А. І. Берлач, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко, Л. Л. Кінащук, А. Т. Ковальчук, О. Є. Користін, О. А. Кузьменко, О. П. Орлюк, Ю. І. Пивовар, Н. Ю. Пришва, Л. А. Савченко, А. Г. Чубенко та ін. У той же час спеціальні дослідження фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки відсутні, що обумовлює необхідність здійснення активного наукового пошуку в цьому напрямку.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз особливостей здійснення фінансового контролю за використанням коштів у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки та протидії корупції у системі суб'єктів забезпечення цивільного захисту, розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

Виклад основного матеріалу. Оскільки основним джерелом фінансування заходів у сфері забезпечення природної та техногенної безпеки виступає бюджет, у першу чергу, доцільно вести мову про оптимізацію саме бюджетного контролю у досліджуваній сфері суспільних відносин. Бюджетний контроль являє собою систему заходів органів публічної адміністрації, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації. Завданнями бюджетного контролю є запобігання ухваленню рішень, які можуть призвести до вчинення бюджетних правопорушень; виявлення бюджетних правопорушень та вжиття заходів для їх припинення; виявлення слабких місць у виконанні бюджетних програм; розроблення пропозицій щодо попередження бюджетних правопорушень і підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів [1, с. 36–43].

Склад органів бюджетного контролю залежить від структури фінансового апарату держави, яка обумовлена державним устроєм і функціями державних органів.

Нормативно-правову основу здійснення фінансового контролю і протидії корупції у сфері природно-техногенної безпеки формують Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони України від 26 січня 1993 р. № 2939 “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” (назва Закону в редакції Закону № 5463 від 16 жовтня 2012 р.), від 10 березня 2010 р. № 1962 “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції”, від 11 червня 2009 р. № 1506 “Про засади запобігання та протидії корупції”, від 11 червня 2009 р. № 1507 “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, Постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422 “Питання запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади”, від 29 листопада 2006 р. № 1673 “Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів” та інші акти.

Крім того, окремі статті Кодексу цивільного захисту України містять відповідні норми чинного антикорупційного законодавства, що безпосередньо пов'язані з питаннями комплектування органів управління та сил цивільного захисту, проходження служби цивільного захисту.

Так, у частині 5 статті 101 Кодексу “Порядок проходження служби цивільного захисту” визначено, що на осіб начальницького складу служби цивільного захисту поширюються вимоги та обмеження, передбачені Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Відповідно до статті 4 цього Закону, вказана категорія персоналу (кадрів) органів управління та сил цивільного захисту разом із державними службовцями віднесена до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Якщо розглядати категорію “інші працівники, з якими укладається трудовий договір” (у визначенні частини 1 статті 99 Кодексу), то суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення у даній категорії також є посадові особи юридичних осіб публічного права – відповідно до статті 4 Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції”.

Існування окремої підстави для звільнення особи начальницького складу, що є правовим наслідком вчинення нею адміністративного корупційного правопорушення, міститься у нормах відповідної статті Кодексу. Так, відповідно до частини 3 статті 106 Кодексу “Звільнення зі служби цивільного захисту” контракт припиняється (розривається), а особи начальницького складу звільняються із служби цивільного захисту також у зв'язку з набранням законної сили судовим рішенням, відповідно до якого особу притягнуто до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” [2].

Іншим важливим аспектом дослідження організації фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки є питання компетенції суб'єктів, які безпосередньо здійснюють цю діяльність.

Важливі функції у державному бюджетному контролі виконує Кабінет Міністрів України, який організовує і контролює як складання проекту Державного бюджету, так і його виконання. Крім того, саме Уряд приймає рішення щодо використання коштів резервного фонду бюджету, в тому числі на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій різної генези. Від уряду контроль здійснює Міністерство фінансів України (центральний апарат та місцеві фінансові органи), Державне казначейство та Державна фінансова інспекція. Кожний із цих органів державного бюджетного контролю має свої функціональні обов'язки і завдання [3].

Міністерство фінансів України як центральний спеціалізований орган виконавчої влади з управління фінансами виконує функції не тільки загальнодержавного, а й відомчого фінансового контролю. Державний контроль здійснюється стосовно головних розпорядників бюджетних коштів. Відомчий контроль пов'язаний з перевіркою роботи фінансових органів за дотриманням бюджетного законодавства в процесі складання, розгляду і виконання місцевих бюджетів.

Провідна роль у здійсненні фінансового контролю за суб'єктами забезпечення природно-техногенної безпеки належить Державній фінансовій інспекції України, яка здійснює інспектування у формі планових і позапланових ревізій певного комплексу чи окремих питань фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій, державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель. Важливим напрямом розвитку діяльності Державної фінансової інспекції України є проведення аудиту ефективності використання бюджетних ресурсів, що дає змогу оцінювати якість запроваджених механізмів управління бюджетними коштами та рівень ефективності державних вкладень для реалізації запланованих бюджетними програмами цілей, а також обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних активів і запобігання вчиненню правопорушень під час здійснення державних закупівель службами цивільного захисту [3].

Суб'єктами відомчого бюджетного контролю є служби внутрішнього аудиту галузевих міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади. Відомчий контроль поширюється на підпорядковані підприємства, організації та установи. До функцій відомчого контролю належать: перевірка законності господарських і фінансових операцій, контроль за ефективністю використання матеріальних ресурсів, придбаних за бюджетні кошти, перевірка збереження і цільового використання бюджетних коштів, правильність ведення бухгалтерського обліку, а також достовірність фінансової звітності; контроль за обґрунтованістю бюджетних запитів

бюджетних установ, дотриманням бюджетної і кошторисної дисципліни, своєчасністю і повнотою виконання зобов'язань перед бюджетом. Ураховуючи той факт, що механізм використання коштів на заходи у сфері цивільного захисту передбачає розподіл їх, у першу чергу, через Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), відповідно на неї покладється і організація відомчого фінансового контролю у сфері цивільного захисту. Державна служба України з надзвичайних ситуацій має статус головного розпорядника бюджетних коштів, у структурі якого функціонують відповідальні виконавці бюджетних програм у сфері цивільного захисту. В системі ДСНС створено управління внутрішнього аудиту та протидії корупції, яке має також 6 регіональних відділень.

Внутрішній бюджетний контроль проводиться керівниками підприємств (установ, організацій), їх головними бухгалтерами і фахівцями в момент вчинення й оформлення господарських операцій, що дає можливість вчасно виявити недоліки в роботі та вжити заходів щодо їх усунення. Нормативними актами, які визначають засади здійснення внутрішнього бюджетного контролю, є Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 року (назва в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 р. № 1601-р), Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади” від 28 вересня 2011 р. № 1001.

Відповідно до Концепції, державний внутрішній фінансовий контроль – це система здійснення внутрішнього контролю, проведення внутрішнього аудиту, інспектування, провадження діяльності з їх гармонізації з метою забезпечення якісного управління ресурсами держави на основі принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості. При цьому, базовим принципом державного внутрішнього фінансового контролю є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Внутрішній аудит повинен визначати, яким чином здійснюється внутрішній контроль, включаючи способи попереднього контролю.

За створення та функціонування ефективної системи внутрішнього контролю відповідає керівництво органу державного сектора. В контексті дослідження проблематики бюджетного контролю у сфері цивільного захисту, маємо звернути увагу на відповідні особливості здійснення внутрішнього контролю у цій сфері. Система цивільного захисту складається з функціональних і територіальних підсистем. Функціональні підсистеми єдиної системи цивільного захис-

ту створюються центральними органами виконавчої влади для організації роботи, пов'язаної із запобіганням надзвичайним ситуаціям та захистом населення і територій в разі їх виникнення, а територіальні підсистеми створюються для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в межах відповідних територій і включають територіальні органи управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту та відповідні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Загальне керівництво єдиною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Начальником цивільного захисту України є Прем'єр-міністр України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної системи цивільного захисту покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань цивільного захисту – ДСНС. Відповідно, внаслідок наявності в системі цивільного захисту значної кількості суб'єктів, які організаційно не входять до системи ДСНС, істотно збільшується роль внутрішнього фінансового контролю [4].

У сучасних моделях державного управління важливим елементом системи державного внутрішнього фінансового контролю є загальна відповідальність керівників органів державного сектора перед парламентом і громадськістю. Громадський бюджетний контроль здійснюється громадянами країни та об'єднаннями громадян. Наявність розвинутої системи зв'язку з громадськістю дає змогу врахувати зауваження і пропозиції спеціалістів у процесі складання та виконання бюджету. Підтримка громадськості та широка гласність – запорука високої ефективності діяльності контрольно-ревізійних органів та низького рівня корупції у зарубіжних країнах [4].

В Україні громадський контроль ще не набув належного значення. Власне, він має бути основним видом контролю, адже з фінансового погляду контролювати має, насамперед, той суб'єкт який виділяє кошти. Особливо це стосується сфери цивільного захисту, оскільки мова йде про безпеку людей. Громадськість повинна знати, на що і як витрачаються кошти бюджету, брати участь у визначенні пріоритетів державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Слід відзначити, що контроль є більш ефективним не тоді, коли встановлюється факт порушення, а коли створюються умови, які б дали можливість їх уникнути. Саме таким завданням відповідає аудиторський контроль. У багатьох розвинених країнах аудит став провідною формою бюджетного контролю, оскільки, перевіряючи достовірність і повноту бюджетної звітності, облік первинних документів та іншу інформацію щодо діяльності розпорядника або одержувача бюджетних коштів, аудиторі мають можливість визначити слабкі місця в організації управління бюджетними коштами і розробити пропозиції,

що дають змогу підвищити ефективність їх використання [5, 6].

У сфері цивільного захисту важливу роль відіграє внутрішній аудит, метою якого є надання рекомендацій з удосконалення діяльності органу державного сектору, підвищення ефективності процесів управління, що сприяє досягненню мети органом державного сектору. До завдань внутрішнього аудиту належить також забезпечення ефективного внутрішнього контролю відповідно до понесених витрат. Здатність надання незалежних та об'єктивних рекомендацій є основною відмінністю внутрішнього аудиту від інших форм контролю. При цьому, централізований внутрішній аудит – це державний внутрішній аудит, що проводиться Державною фінансовою інспекцією. Спрямування та координацію централізованого внутрішнього аудиту здійснює Міністерство фінансів України, а децентралізований внутрішній аудит здійснюється уповноваженим самостійним підрозділом (посадовою особою), підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі державного сектору або в межах системи його управління [6].

У законодавчих актах не достатньо повно розкрито суть поняття внутрішнього контролю. Зазначене питання також не має належного наукового та методичного обґрунтування. Як наслідок, дієве функціонування внутрішнього контролю в органах державного сектору наразі не забезпечено.

Ефективність витрачання бюджетних коштів або рівень їх віддачі не завжди можна визначити фінансовим аудитом, оскільки критерієм ефективності є рівень досягнення запланованих цілей, який значною мірою залежить від якості прийнятих управлінських рішень. З огляду на це, у світовій практиці, поряд з фінансовим аудитом вже давно використовується така форма контролю як аудит адміністративної діяльності, який ще називають операційним, управлінським аудитом. Аудит адміністративної діяльності – це форма бюджетного контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття і виконання управлінських рішень суб'єктами бюджетного процесу з метою досягнення певних цілей. Невід'ємною складовою аудиту адміністративної діяльності є аудит ефективності використання бюджетних ресурсів. Він являє собою контроль якості управлінських рішень з погляду економічності та ефективності використання бюджетних коштів. Мова може йти як про аудит ефективності використання бюджетних коштів при виконанні окремих бюджетних програм (функцій), так і про аудит ефективності функціонування бюджетної системи (її окремих складових). Завданням аудиту ефективності є оцінка рівня віддачі від вкладених бюджетних коштів і аналіз причин недосягнення поставлених цілей. При цьому контролери ставлять під сумнів не лише законність і достовірність використання ресурсів за призначенням (як при ревізії або фінансовому аудиті), а й доцільність і необхідність того чи іншого управ-

лінського рішення про використання бюджетних коштів узагалі. Результатом дослідження є аудиторський звіт, в якому міститься висновок: чи доцільно продовжувати вкладення бюджетних коштів у неефективну програму або які зміни необхідно внести для поліпшення управління реалізацією програми [5, с. 448 – 450].

Таким чином, змінюється ідеологія державного фінансового контролю та відбувається перехід від перевірки достовірності витрат до аналізу ефективності управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном.

Висновки. Реформа державного фінансового контролю, в тому числі у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки та реалізації функції цивільного захисту, здійснюється як складова частина реформування та модернізації системи державних фінансів. Головна мета системи контролю саме і полягає у попередженні та профілактиці фінансових правопорушень (зокрема й корупційних факторів їх учинення). Запровадження в органах державного сектору системи внутрішнього контролю та діяльності внутрішнього аудиту сприяє зміщенню акцентів з подальшої констатації порушень на виявлення їхніх системних причин. І, як наслідок, на запровадження механізмів їх недопущення або ж мінімізації.

У цій площині повинен робитися акцент на відповідальності керівника та, відповідно, його зацікавленості в побудові надійної системи внутрішнього контролю. Якщо керівник матиме таку систему внутрішнього контролю, буде забезпечено мінімізацію ризиків, зменшиться кількість порушень ще до виявлення їх контрольними заходами. Розвиток державного фінансового контролю спрямований як на виявлення, так і на попередження та зменшення в подальшому порушень, удосконалення системи управління. Як очікуваний результат – передбачається й зменшення корупційних схем, оскільки об'єктами дослідження внутрішніх аудитів є не лише бухгалтерський облік та звітність, а й дослідження якості функціонування системи внутрішнього контролю [7].

Відповідно, взаємозв'язок між заходами антикорупційного характеру та розвитком державного фінансового контролю у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки є очевидним та обопільним. Удосконалення антикорупційного законодавства сприяє розвитку державного фінансового контролю, який, зі свого боку, забезпечує попередження фінансових правопорушень і недопущення застосування корупційних схем розкрадання коштів.

Ураховуючи, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 року № 120 діяльність Державної служби з надзвичайних ситуацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, доцільним видається об'єднання служб внутрішнього аудиту МВС та ДСНС з метою усунення дублювання функцій та скорочення управлінського персона-

лу [8]. Крім того, особливості здійснення фінансового контролю та аудиту в сфері природно-техногенної безпеки повинні бути відображені у главі 20 Кодексу цивільного захисту України.

Перспективи подальшого використання. Використання у правотворчій та правозастосовній практиці вказаних вище висновків має сприяти підвищенню ефективності правової регламентації забезпечення фінансового контролю та протидії корупції у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки.

Список використаних джерел

1. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади бюджетного контролю за використанням коштів у сфері цивільного захисту / А. Г. Чубенко // Юриспруденція: теорія і практика. – 2010. – № 9 (71). – С. 36–43.
2. Кодекс цивільного захисту / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/reg_acts.html.
3. Фінансове право : навч. посіб. / [За заг. ред. А. Г. Чубенка, Д. М. Павлова]. – К. : КНТ, 2014. – 600 с.
4. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : [монографія] / А. Г. Чубенко – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 460 с.
5. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; [за заг. ред. В. Федосова]. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Чубенко А. Г. Проблемні питання вдосконалення правового регулювання внутрішнього фінансового контролю у сфері цивільного захисту /

А. Г. Чубенко // Кримський юрид. вісник. – Сімферополь, 2009. – Вип. 1 (5). – С. 202–205.

7. Інтерв'ю Голови Державної фінансової інспекції України Петра Андрєєва журналу “Фінансовий контроль” [Електронний ресурс]. – 2014. – № 1 (96). – Режим доступу :

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246994936&cat_id=244276512.

8. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квіт. 2014. – № 120 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kmu.gov.ua/control/ru/newsnpd>.

В статье рассмотрены особенности осуществления финансового контроля и противодействия коррупции в сфере обеспечения природно-техногенной безопасности, очерчены направления повышения эффективности правового регулирования этих отношений.

The article deals with the features of the financial control and combating corruption in the field of environmental and technical security, the directions to increase the efficiency of the legal regulation the relations are examined.

Стаття надійшла до редакції журналу 12 травня 2014 року.