

ВЗАЄМОДІЯ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ

Автором розглянуто проблеми взаємодії державних контролюючих органів у процесі використання коштів місцевих бюджетів та розроблено пропозиції щодо удосконалення цієї практики в умовах реформування фінансового контролю.

Автор рассмотрел проблемы взаимодействия контрольных органов в процессе использования денег местных бюджетов и сделаны предложения, касающиеся усовершенствования этой практики в условиях реформирования финансового контроля.

The author considered problems of national control organs relations in the process using money of regional budgets and worked up proposals on improvement this practice in conditions of financial control reformation.

Ключові слова: державні контролюючі органи, управлінська діяльність, перевірка, державний фінансовий контроль.

В Україні існує значна кількість державних контролюючих органів, які діють у межах своїх повноважень, проте інколи дублюють функціональні обов'язки один одного. Але навіть належне виконання своїх функціональних обов'язків контролюючими органами не завжди дає позитивний результат від проведення перевірок. Неузгодженість дій контролюючих органів доволі часто призводить до дестабілізації роботи підприємств, які перевіряються, до зниження результативності перевірок, до зниження ефективності контрольно-перевірочної роботи і до загального негативного ставлення громадян до контролюючих органів.

У цій статті ми розглядаємо актуальне питання – підвищення ефективності управлінської діяльності, а саме такої її складової, як контроль, через інтеграцію інформаційних систем різних державних органів. Даному питанню присвятили свої роботи Ю.П.Битяк, О.Ф.Андрійко, Р.А.Калужний, В.О.Шамрай, М.Я.Швець, Г.Г.Забарний, В.Д.Гавловський, М.В.Гуцалюк, Р.Л.Колпак, Л.А.Савченко, В.С.Цимбалюк, Ю.В.Яцишин та інші, які, тією чи іншою мірою, розглядали питання підвищення ефективності управлінської діяльності.

Зокрема, І.Стефанюк зазначає, що: "Одним із найбільш важливих напрямів підвищення ефективності... контролю в сучасних умовах є координація і взаємодія між контролюючими органами". [2, с.7] Саме взаємодія між контролюючими органами дає можливість всебічної, ґрунтовної перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта, виявлення правопорушень та встановлення причин їх здійснення, визначення шляхів протидії негативним чинникам, забезпечення неухильного дотримання норм чинного законодавства та притягнення винних до відповідальності.

Сьогодні система державного фінансового контролю в Україні, безперечно, має досить потужну структуру, хоча, на наш погляд, не зовсім повно та ефективно охоплює сучасні реалії економічного, політичного та соціального

становища в країні як з правової, так і з організаційної точки зору. З року в рік статистика свідчить, що зовнішньоекономічна діяльність залишається однією із сфер, яка характеризується великою кількістю фінансових порушень, що у свою чергу завдають величезних збитків національній економіці.

Визначальне місце серед елементів державного фінансового контролю посідають суб'єкти контролю, які є найактивнішими складовими системи фінансового контролю. При цьому вибір підконтрольних об'єктів, місця, часу і технології контролю, прийняття рішень за результатами контролю тощо здійснюють переважно державні органи, функціями яких є спеціалізований фінансовий контроль.

Залежно від часу проведення державного фінансового контролю розрізняють попередній, поточний та наступний контроль. Попередній контроль має превентивний характер, оскільки здійснюється на стадії розгляду та прийняття відповідних законодавчих і нормативних актів, в яких закріплено процес провадження фінансового контролю державними контролюючими органами.

Так, попередній фінансовий контроль здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України (затверджує нормативні акти, на основі яких здійснюється переміщення валютних цінностей через митний кордон України), Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (визначає вимоги щодо емісії та обігу цінних паперів іноземних емітентів, надає дозволи на обіг цінних паперів українських емітентів за межами України, встановлює вимоги до допуску цінних паперів іноземних емітентів та обігу їх на території України).

Поточний фінансовий контроль здійснюється безпосередньо митними органами і полягає у перевірці дотримання суб'єктами господарювання правил перетину митного кордону. Основними завданнями Державної митної служби при цьому є: створення митної інфраструктури, яка забезпечує реалізацію завдань, поставлених перед митними органами; забезпечення економічної основи суверенітету і державної безпеки країни; поповнення бюджету шляхом стягнення податків, платежів та зборів при перетині митного кордону; участь у митно-банківському валютному регулюванні та контролі. [5, с.74]

Наступний фінансовий контроль здійснює Державна податкова адміністрація шляхом контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством.

Державний фінансовий контроль за напрямками здійснення можна поділити на валютний та податковий контроль.

Валютний контроль – це контроль за переміщенням юридичними та

фізичними особами валютних цінностей (валюти України, іноземної валюти, платіжних документів та інших цінних паперів, виражених у вітчизняній чи іноземній валюті, банківських металів) через митний кордон України. Контрольні функції за операціями, пов'язаними з обігом валюти, покладені на Національний банк та Державну митну службу України.

Податковий контроль – це контроль за сплатою податків та зборів юридичними та фізичними особами, що переміщують через митний кордон України товари та інші цінності, що підлягають митному оподаткуванню. Саме цей контроль є надзвичайно важливим, оскільки найбільшу питому вагу серед порушень законодавства у сфері займають порушення щодо нарахування та справляння податків та зборів під час здійснення зовнішньоекономічних операцій.

Державний фінансовий контроль за нарахуванням і внесенням податків до бюджету здійснюють органи державної податкової служби, а за справлянням і перерахуванням податків до бюджету під час ввезення та вивезення товарів з митної території України – митні органи в порядку, узгодженому з центральним органом державної податкової служби України. Слід зазначити, що на цьому етапі здійснення фінансового контролю між цими контролюючими органами виникає багато непорозумінь, які викликані неврегульованістю на законодавчому та організаційному рівні.

Проблемні питання виникають вже на стадії планування перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів контролюючими органами. Незважаючи на те, що розроблено Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів (обов'язкових платежів), та Порядок взаємодії митних і податкових органів при здійсненні державного контролю за експортом окремих видів товарів суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, чіткого механізму співпраці в цих документах не викладено. [3, с.27] У них зазначається, що порядок взаємодії податкових і митних органів при організації та проведенні планових виїзних перевірок, зокрема щодо застосування процедури визначення суб'єкта господарювання, діяльність якого підлягає перевірці, встановлюється Державною податковою адміністрацією разом з Державною митною службою. Тут виникає запитання: кому ж все ж таки надано пріоритетне право визначення об'єкту контролю?

Зауважимо, що планування таких перевірок здійснюється під час складання та узгодження планів-графіків проведення спільних перевірок на кожний квартал року. Але, на жаль, під час виникнення необхідності проведення позапланової перевірки, коли діяти треба негайно та оперативного, контролюючі органи не завжди узгоджують такі дії між собою та проводять такі перевірки одноосібно.

Отже, незважаючи на велику кількість контролюючих органів, що здійснюють державний фінансовий контроль у сфері, розпорошення інтересів контролерів та нескоординованість їх дій суттєво знижує ефективність державного контролю за такими операціями. Тому розмежування функцій та координація дій під час проведення перевірок суб'єктів між контролюючими органами повинно бути першочерговим завданням під час врегулювання організації таких перевірок на законодавчому рівні.

Для налагодження взаємодії між контролюючими органами та забезпечення зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність був виданий Указ Президента України "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності" від 23.07.1998 року № 817/98. Зокрема, в Указі зазначено, що: "Планові виїзні перевірки проводяться всіма контролюючими органами одночасно в день, визначений органом державної податкової служби. Порядок координації проведення таких перевірок встановлюється Кабінетом Міністрів України".

Таким чином визначається, що провідна роль у координації проведення перевірок надається саме органам державної податкової служби України, яка встановлює час проведення планових комплексних перевірок.

Згідно із Бюджетним кодексом, в Україні застосовується казначейська форма обслуговування державного бюджету, яка передбачає здійснення Державним казначейством України операцій із коштами державного бюджету: розрахунково-касового обслуговування розпорядників бюджетних коштів; контролю бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень, прийнятті зобов'язань та проведенні платежів; бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання державного бюджету. Проблема вибору оптимальної моделі обслуговування бюджетних коштів та створення органу, здатного забезпечити реалізацію вимог держави щодо ефективного управління та контролю за їхнім цільовим використанням, постала з проголошенням незалежності України та побудовою нової системи органів державної влади. Лише за умови чіткої і скоординованої діяльності, спрямованої на забезпечення своєчасного надходження та цільового використання державних ресурсів, органи Державного казначейства зможуть розв'язувати важливі завдання бюджетної політики держави, які б відповідали логіці здійснюваних в Україні реформ. Стан взаємовідносин та порядок взаємодії органів Державного казначейства з фінансовими органами визначений нормативно-правовими актами Міністерства фінансів, Державного казначейства України, які ґрунтуються на рішеннях законодавчої та виконавчої влади. Процес казначейського виконання державного та місцевих бюджетів передбачає тісну співпрацю та взаємодію зацікавлених органів: владних, фінансових, податкових та контролюючих. [5, с.76]

Надмірне регулювання податкових відносин, широкі права і недосконалість механізмів відповідальності органів контролю в Україні створюють несприятливі умови для ділової активності. Проблема перевірок контролюючими органами суб'єктів підприємницької діяльності, як і раніше, не втрачає гостроти та актуальності серед підприємців. Процесуальна діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині здійснення ними контрольних повноважень на законодавчому рівні майже не врегульована. Врегульованість економічних і соціальних відносин, не виправдано широкі повноваження правоохоронних органів та органів контролю сприяють зловживанню службовим становищем, поширенню корупції, розростанню тіньової економіки, зниженню інвестиційної привабливості України. Органи державного контролю і нагляду наділені широкими повноваженнями. Так, понад 100 органів наділені правом перевірки юридичних осіб з різних питань, 61 з них має право безпосередньо вживати репресивних заходів: заарештовувати банківські рахунки, позбавляти ліцензій, вилучати документи. Загалом українські підприємці витрачають на спілкування з різними контролюючими установами понад 30% свого часу, що є неприпустимою витратою часу і людських ресурсів як для бізнесу, так і для державних органів. До сьогодні процес проведення перевірок контролюючі органи нерідко застосовують як репресивний інструмент придушення конкурентного середовища й силового тиску на підприємства. За аналізом статистики звернень підприємців, в практиці перевірок суб'єкт підприємництва перевіряють навіть кілька разів на день, а протягом року — сто, а то й більше разів. Доводиться наголошувати на відсутності правових, економічних й організаційно-виконавчих засобів впливу на репресивні дії контролюючих органів. Фактично такі засоби, з огляду на складний вузол проблем, який доводиться розв'язувати, в системному економічно-правовому вигляді починають формуватися аж тепер. [1, с.145]

Головним недоліком чинного законодавства України є правове регулювання діяльності контролюючих органів на рівні підзаконних актів. Це порушує конституційний принцип діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, згідно з яким органи контролю та їх службові особи зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19 Конституції України). На жаль, закони України визначають для органів державного управління лише повноваження. Щодо підстав та методів здійснення контролю, то це питання вирішується на рівні підзаконних актів, які, зазвичай, розроблені самими ж контролюючими органами.

Першою спробою розв'язання проблеми державного контролю за підприємницькою діяльністю і упорядкування процесу проведення перевірок

став Указ Президента «Про деякі питання з дерегулювання підприємницької діяльності», прийнятий в липні 1998 року, згідно з перехідними положеннями Конституції України. Ще однією спробою став Журнал реєстрації перевірок. Підприємці почали використовувати цей журнал досить активно, що дало змогу зменшити кількість незаконних перевірок.

Було розроблено проект постанови Кабінету Міністрів, в якій визначено єдині правила проведення перевірок суб'єктів підприємництва. Але, знову ж таки, розв'язати цю складну проблему лише урядовою постановою неможливо. Було також розроблено проект Закону України «Про основні засади державного контролю у сфері господарської діяльності».

Система державного контролю і нагляду може будуватися і за більш демократичним принципом. Наприклад, у країнах Західної Європи система контролю базується на тому, що значну частину контрольно-наглядових функцій виконують розвинені і впливові громадські організації. Велике значення надається стимулюванню системи самоконтролю на підприємстві і взагалі розвитку самоконтролю та відповідальності в процесі виховання особистості. Питання взаємовідносин суб'єктів підприємництва і службовців, які представляють органи державного контролю і нагляду, досить показова. Вона віддзеркалює загальноправові проблеми недостатньої захищеності малого й середнього бізнесу в нашій країні, які потребують першочергового розв'язання шляхом впровадження єдиного системного законодавства з регламентації повноважень контролюючих органів та порядку проведення перевірок суб'єктів господарювання.

Список використаних джерел:

1. Олексійчук О. Бюджетний контроль в Україні: законодавче, організаційне та статистичне забезпечення / О. Олексійчук // Підприємництво, господарство і право (укр.).- 2004.- №11.- С.145-148
2. Стефанюк І.Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності / І. Б. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право (укр.).- 2003.- № 2.- С.7-13
3. Стефанюк І.Б. Знати що контролювати - половина успіху / І. Б. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право (укр.).- 2009.- № 3.- С.27-31
4. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль виконання бюджетних програм / І. Б. Стефанюк // Фінанси України (укр.).- 2004.- № 10.- С.141-150
5. Чернадчук В.Д. Бюджетний контроль: поняття та сутність / В. Д. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право (укр.).- 2010.- № 11.- С.74-77
6. Чернадчук В.Д. Щодо видів бюджетного контролю / В. Д. Чернадчук // Підприємництво, господарство і право (укр.).- 2002.- № 12.- С.68-72.