

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 14 (27)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i14.p55>

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА СУБ'ЄКТАМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ²



Гаруст Юрій Віталійович,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Горошко Дарія Олександрівна,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

Важливим видом загальнодержавного контролю є фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного управління. Ефективність реалізації фінансової політики залежить від багатьох чинників, серед яких особлива роль належить фінансовому контролю. Саме він забезпечує зворотний зв'язок між поставленими і досягнутими результатами. Підвищення дієвості та ефективності державного фінансового контролю, посилення його профілактичної спрямованості обумовили в останні роки стійку тенденцію до зміцнення фінансової дисципліни в державі.

У статті узагальнено перелік органів державного управління, що здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, а також здійснено аналіз системи державного фінансового контролю. Конкретизовано основні недоліки у становленні та здійсненні державного фінансового контролю.

Здійснено розмежування понять «зовнішній» та «внутрішній» державний фінансовий контроль та узагальнено поняття «державний фінансовий контроль».

Наведено основні напрями вдосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах економіки України, серед яких: створення єдиного правового поля розвитку системи бюджетного контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій; формування нових та вдосконалення чинних процедур бюджетного контролю; удосконалення методів бюджетного контролю. Виділено пріоритетні напрями, які притаманні державному фінансовому контролю.

Взято до уваги погляди різних науковців щодо характеристики форм та видів державного фінансового контролю.

Здійснено перелік організаційних недоліків при здійсненні фінансового контролю суб'єктами державного управління. Так, до організаційних недоліків можна віднести відсутність чіткого переліку органів, на яких покладено здійснення в Україні державного фінансового контролю, та їх повноважень, а відтак, нереалізованість наданих органам державного фінансового контролю повноважень з організації і здійснення контролю.

² Робота виконана в рамках проекту №0118U003582

Запропоновано напрями удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: органи державного управління, державний фінансовий контроль, зовнішній контроль, внутрішній контроль, бюджетний контроль.

Harust Yu.V., Goroshko D.O. Legal mechanism improvement of the state control over subjects of management of the financial system of Ukraine.

An important type of nationwide control is financial control, which occupies a prominent place in the system of public administration. The effectiveness of the implementation of financial policy depends on many factors, among which the special role belongs to financial control. It is he who provides the feedback between the delivered and the achieved results. Improving the effectiveness and efficiency of public financial control, strengthening its preventive orientation has led to a steady trend in recent years to strengthen financial discipline in the state.

The article summarizes the list of bodies of public administration exercising state financial control in Ukraine, as well as analyzes the system of state financial control.

The main shortcomings in the establishment and implementation of state financial control are specified.

A distinction is made between the concepts of "external" and "internal" state financial control and the concept of "state financial control" is generalized.

The main directions of improvement of budgetary control in the current conditions of the Ukrainian economy are presented, among them: creation of a unified legal field of development of the system of budget control and legislative consolidation of control functions by its subjects; formation of new and improvement of the existing procedures of budget control; improvement of methods of budget control.

Priority directions which are inherent to the state financial control are allocated. Taking into account the views of various scholars on the characterization of the forms and types of public financial control. A list of organizational deficiencies in the implementation of financial control by the subjects of public administration is carried out.

Thus, the organizational shortcomings include the lack of a clear list of bodies responsible for the implementation of state financial control in Ukraine and their powers, and, consequently, the lack of implementation of the powers of organization and control exercised to the state financial control bodies provided to the bodies of state financial control.

Areas of improvement of the system of state financial control in Ukraine are offered.

Key words: public administration, state financial control, external control, internal control, budget control.

Актуальність. Важливим видом загальнодержавного контролю є фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного управління. Ефективність реалізації фінансової політики залежить від багатьох чинників, серед яких особлива роль належить фінансовому контролю. Саме він забезпечує зворотний зв'язок між поставленими і досягнутими результатами. Підвищення дієвості та ефективності державного фінансового контролю, посилення його профілактичної спрямованості обумовили в останні роки стійку тенденцію до зміцнення фінансової дисципліни в державі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зокрема, проблемам державного фінансового контролю присвячували свої роботи такі вчені, як: С.А. Буковинський, С.О. Булгакова, О.П. Зварич, В.І. Каленська, О.Т. Колодій, В.І. Стоян, О.О. Чечуліна та ін. Однак питання державного

фінансового контролю потребують подальшого дослідження та наукового обґрунтування.

Метою статті є визначення основних проблем та напрямів удосконалення системи державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Державний фінансовий контроль в Україні згідно з чинним законодавством здійснюють різноманітні органи державного управління України та підвідомчі їм організації, а саме: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України, Державна казначейська служба України тощо[1].

У цілому функції органів державного фінансового контролю полягають у забезпеченні раціонального застосування державою (Кабінетом

Міністрів, міністерствами, іншими органами влади) методів регулювання економічних процесів, які в умовах існування різних форм і видів власності, вільного підприємництва, економічної самостійності виробників, ринку, ринкових відносин у системі всієї економіки є, порівняно з адміністративними і правовими, найбільш виправданими, динамічними й ефективними [2, с.44-48].

Звідси випливає, що фінансовий контроль є важливим елементом управлінської діяльності, організаційного керівництва, однією з форм втілення у життя прийнятих державними органами рішень.

Основним змістом фінансового контролю є наступні пріоритетні напрями:

- перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами, громадянами;

- перевірка правильності використання державними, муніципальними підприємствами, установами, організаціями коштів, які перебувають у їхньому господарському віданні або оперативному управлінні;

- перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і зберігання коштів юридичними особами; виявлення внутрішніх резервів,

- підвищення рентабельності виробництва й ефективного використання коштів;

- ліквідація і попередження порушень фінансової дисципліни.

Аналізуючи ефективність системи фінансового контролю у державному управлінні України, варто наголосити на низці серйозних проблем у його становленні та здійсненні. Система державного фінансового контролю в Україні не має достатнього правового, інформаційного, організаційного, комунікативного, інституційного та методологічного забезпечення.

Так, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [3] не оперує поняттями «зовнішній», «внутрішній» державний фінансовий контроль і регламентує діяльність лише центрального органу виконавчої влади, уповноваженого Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, яким є Державна фінансова інспекція України.

Наслідком цього стає проблема нечіткості використовуваного в теорії та практиці понятійного апарату, що призводить до певного нерозуміння і двозначності. Зокрема, часто дублюються поняття «державний фінансовий контроль», «зовнішній державний фінансовий

контроль», «внутрішній державний фінансовий контроль», «державний аудит», «інспектування».

Найбільш загальним серед названих є поняття «державного фінансового контролю», під яким розуміється регульована правовими нормами діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування по контролю за формуванням, розподілом, цільовим і ефективним витрачанням фінансових ресурсів, а також законності й раціональності використання державної та муніципальної власності, має на меті не лише виявити, але і попередити порушення в роботі підконтрольних об'єктів [4].

Державний фінансовий контроль є однією з функцій управління, що представляє систему спостереження і перевірки функціонування керованого об'єкта для оцінки обґрунтованості і ефективності прийнятих фінансово-управлінських рішень, виявлення можливих відхилень з метою прийняття коригувальних заходів [5, с.157-163]. На думку В.Ф. Роль, державний фінансовий контроль здійснюється в двох формах – внутрішній і зовнішній [6].

Існує також різновекторність поглядів щодо класифікації форм та видів державного фінансового контролю. Так, якщо в основу цієї класифікації закладати характер зв'язку контролю і контрольованих суб'єктів господарювання, то до внутрішнього контролю відноситься перевірка, що здійснюється відомчим органом контролю, підрозділом, спеціально створеним в самому апараті того чи іншого органу державної влади або іншої державної організації.

Гуцаленко Л.В. розрізняє контроль внутрішній і зовнішній «з точки зору приналежності контрольних функцій» [10]. Служби внутрішнього державного контролю створюються всередині окремих відомств і організацій, в той час як зовнішні контрольні служби не є частиною організаційної структури установ, що перевіряються» [11].

Родіонова В.М. і В.І. Шлейник вважають, що внутрішній фінансовий контроль – це «незалежна від зовнішнього впливу діяльність господарюючого суб'єкта або органу управління з перевірки й оцінки своєї роботи, що проводиться ним у власних інтересах [12].

На нашу думку, до основного недоліку, законодавчого характеру можна віднести недостатнє законодавче забезпечення формування в державі цілісної системи фінансового контролю. Це стосується переліку органів і суб'єктів, яким делеговано право на здійснення спеціалізованого державного фінансового контролю, а також статусу, функцій і повноважень органів та суб'єктів державного фінансового контролю, їх

взаємовідносин й підзвітності.

Залишається недосконалою якість нормативно-правових актів з бюджетного контролю. Нечіткість формулювання норм призводить до неправильного їх тлумачення при здійсненні контрольних заходів, реалізації прав та обов'язків суб'єктів контролю.

Однією з причин таких юридичних колізій є недостатня участь контролюючих органів у процесі розробки нових і вдосконалення існуючих нормативно-правових актів щодо державного фінансового контролю, формування, розподілу та використання бюджетних коштів, здійснення заходів із запобігання фінансових порушень.

Організаційними недоліками можна вважати відсутність чіткого переліку органів, на яких покладено здійснення в Україні державного фінансового контролю, та їх повноважень, а відтак, нереалізованість наданих органам державного фінансового контролю повноважень з організації і здійснення контролю.

Незважаючи на те, що Конституцією України та чинними нормативно-правовими актами частково регламентовано повноваження та функції цих органів у сфері державного фінансового контролю, загального рамкового нормативно-правового акта, який би визначав завдання того чи іншого виду контролю й моделював систему контролюючих інституцій відповідно до поставлених завдань, наразі немає [7, с.4-5].

Наслідком цього є дублювання у роботі контролюючих органів різних рівнів, надмірне перевантаження деяких об'єктів ревізіями та перевітками.

Відсутність специфічних процедурних стандартів здійснення державного фінансового контролю призводить до безсистемності та хаотичності у підходах контролюючих органів до трактування аналогічних правопорушень і визначення відповідальності за них.

До того ж, методологічна проблема пов'язана з недостатньою з'ясовністю природи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю. Як показує світовий досвід, система дієвого державного фінансового контролю має складатися із двох незалежних, але однаково важливих частин: внутрішнього державного фінансового контролю і незалежного зовнішнього. У нашій державі спостерігаються спроби штучного об'єднання внутрішнього і зовнішнього фінансового контролю або їх субпідпорядкування.

Разом із тим діяльність органів державного фінансового контролю ускладнюється і внаслідок надто низького рівня належного попереднього та поточного контролю як із боку органів управління, так і розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів.

Аналіз впливу фінансового контролю на

ефективність організації економіки держави, оцінка узагальнень змісту фінансового контролю як фінансово-економічної категорії, оцінка контрольних функцій, які здійснюються різними функціональними контрольними органами у державі, дають змогу зробити висновок про те, що в Україні уже давно назріла потреба у розробці та прийнятті закону «Про фінансовий контроль в Україні».

Потребує організаційного та законодавчого вирішення питання про кількість і тривалість фінансових перевірок за рік: фінансовий контроль має бути організований таким чином, щоб не створювати додаткових труднощів у виробничо-господарській діяльності суб'єктів господарювання [8, с.83-92].

На наше переконання, понятійна база державного внутрішнього фінансового контролю має ґрунтуватися на вимогах ЄС до управління державними фінансами, а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. Застосування такої понятійної бази відповідатиме процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

З поміж іншого, основними напрямками вдосконалення бюджетного контролю в сучасних умовах економіки України повинні стати:

- створення єдиного правового поля розвитку системи бюджетного контролю та законодавчого закріплення за його суб'єктами контрольних функцій;
- формування нових та вдосконалення чинних процедур бюджетного контролю;
- удосконалення методів бюджетного контролю.

Отже, існує потреба в створенні цілісної дієвої системи внутрішнього державного контролю. Міністерство фінансів України має не тільки відігравати ключову роль у розробці проекту бюджету, розподілі коштів серед галузевих міністерств, а й мати право прямо втручатися навіть на стадії попереднього контролю. Здійснюватися це повинно через службовців міністерства фінансів, які є в кожному галузевому міністерстві. Крім того, галузеві міністерства повинні мати власні контрольні підрозділи.

Відповідальність за контроль витрачання бюджетних коштів та використання державної власності повинна покладатися на керівника галузевого міністерства. А централізована служба контролю міністерства фінансів має відповідати за те, щоб у кожній урядовій установі було запроваджено власну контрольну службу та здійснювався ефективний державний фінансовий контроль.

Безперечно, ефективний державний внутрішній

фінансовий контроль сприяє державному управлінню в разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави[9].

Відповідні напрямки спрямовані на активізацію та поліпшення якості системи державного внутрішнього фінансового контролю та його гармонізацію до міжнародного досвіду в цій сфері діяльності.

Висновки. Таким чином, удосконалення системи державного управління в Україні, а також

її адаптація до міжнародних вимог і стандартів передбачає формування нових підходів до організації та здійснення державного фінансового контролю, який передбачає посилення ролі внутрішнього фінансового контролю. Тому, державний внутрішній фінансовий контроль слід розвивати у комплексі з проведенням адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою на демократичних засадах..

Література :

1. М.Г. Волошук, Т.О. Карабін, М.В. Менджул. Фінансове право// Підручник. 2017. 244 с.
2. Басанцов І. Інститут державного фінансового контролю: вдосконалення на часі / І. Басанцов // Фінансовий контроль. 2011. № 1. С. 44-48.
3. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» № 2939-ХІІ від 26.01.1993. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
4. Державний фінансовий аудит: Методологія та організація : монографія / Є.В. Мних, М.О. Никонович, Н.С. Барабаш та ін. ; за ред. Є.В. Мниха. К. : Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2009. 319 с.
5. Демидов М.В. Система внешнего государственного финансового контроля / М.В. Демидов // Вестник Чувашского ун-та / Гуманитарные науки. 2006. № 6. С. 157-163.
6. Роль В.Ф. Фінансове право : навч. посібник / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. К. : Центр навч. літератури, 2011. 392 с.
7. Мельничук В. Фінансовий контроль як необхідна складова державного управління / В. Мельничук // Голос України. 2011. № 159. С. 4-5.
8. Кузьменко О. Інтеграція Рахункової палати України до міжнародних інститутів вищого незалежного фінансового контролю / О. Кузьменко // Фінансове право. 2013. № 4. С 83-92.
9. Попадинець І.І. Форми фінансового контролю: проблеми класифікації у правовій літературі / І.І. Попадинець // Митна справа. 2011. № 3, ч. 2. С. 258-263.
10. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль : навч. посібник / Л.В. Гуцаленко. К. : ЦУЛ, 2009. 236 с.
11. Поліщук В.В. Напрямки удосконалення системи державного фінансового контролю: впровадження стратегічного аудиту / В.В. Поліщук // Публічне управління: теорія та практика. 2014. Вип. 1. С. 145–149.
12. Родионова В.М. Финансовый контроль : учебник / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. М. : ИД ФКБ-ПРЕСС, 2002. 320 с.