

Горій В.В.

Сумський державний університет

Кібець В.О.

Сумський державний університет

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Слабкість теоретичної та методологічної бази системи державного фінансового контролю в Україні, недоліки в організації процесу контролю стали причинами зростання фінансових порушень в Україні. Тому написання статті про механізм здійснення державного фінансового контролю нині є актуальним. У статті наведено визначення таких понять, як «контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль». Визначено завдання і принципи державного фінансового контролю, які повинні збільшити ефективність використання фінансових ресурсів держави. За основні принципи контролю взято ті, що закріплені в Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих аудиторських установ у жовтні 1977 року. Наведено структуру органів, що здійснюють фінансовий контроль в Україні, описано їх взаємодію (тобто яку функцію контролю у сфері державних фінансів виконує кожен із розглянутих органів). Розглянуто нормативно-правову базу діяльності органів державного фінансового контролю. Законодавство розміщено за юридичною силою, від «найвищого» до «найнижчого». Наведено статті Конституції України, Бюджетного і Господарського Кодексів України, закони, Укази Президента України та Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові акти, що стосуються системи державного фінансового контролю. Розглянуто кроки подальшого реформування системи державного фінансового контролю в Україні, які закріплені в Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, що схвалена Кабінетом Міністрів України в 2018 році. Державну аудиторську службу України визначено як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю державних фінансів. У висновках зазначено мету державного фінансового контролю, яка є однією з передумов успіху для проведення економічних реформ у майбутньому.

Ключові слова: контроль, державний контроль, органи державного фінансового контролю, фінансові ресурси.

Постановка проблеми. Контроль державних фінансів є одним із головних завдань держави для розвитку економіки і зростання добробуту суспільства. Україна перебуває в процесі побудови демократичної, соціальної та правової держави. Динамічність процесів державотворення потребує наукового осмислення, пошуку і розроблення ефективних механізмів здійснення повноважень у сфері контролю фінансів, науково-теоретичного обґрунтування та впровадження дієвих засобів її реалізації. Тому становлення інституту здійснення державного фінансового контролю нині вбачається актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізм здійснення державного фінансового контролю став предметом дослідження багатьох учених, таких як: В. Базилевич, О. Баранов-

ський, О. Кириченко, В. Кравченко, С. Лобозинська, І. Микитюк, Ю. Воронін, Н. Владімірова, М. Дяченко, Л. Гладченко, О. Кантаєва, П. Адамс, О. Ковальюк, Х. Андерсон, М. Беккер, Р. Додж та ін.

Постановка завдання. Всебічно вивчити поняття фінансового контролю, визначити завдання і принципи державного фінансового контролю в Україні, розглянути нормативно-правову базу та проаналізувати ефективність адміністративно-правового механізму в системі державного контролю України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України, який характеризується встановленням ринкових відносин, вимагає посилення ролі держави в системі управління економікою, посилення

боротьби з корупцією та злочинністю в економічній сфері. Найважливішим у цьому плані є налагоджена система фінансово-економічного контролю, яка повинна забезпечити рівновагу у функціонуванні суспільства. Держава не може функціонувати та ефективно розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом та перерозподілом суспільного продукту та інших сфер суспільного життя [9, с. 53].

У зв'язку з тим, що фінансово-економічна нестабільність в останні роки сприяла поглибленню економічної рецесії, що призвело до загострення кризи державних фінансів та формування значного дефіциту бюджету, виникла необхідність контролю за державними фінансами. Контроль у широкому розумінні – це процес, який пов'язаний із забезпеченням відповідності функціонування об'єкта управління управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення мети [11, с. 47]. Розглянувши поняття державного фінансового контролю, можна стверджувати, що це одна з найважливіших функцій державного управління, яка полягає у сприянні фінансовій політиці держави, забезпеченні формування та ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення її цілей у сфері відносин розподілу [12, с. 54].

Державний фінансовий контроль реалізується за допомогою створеної державою системи органів державного фінансового контролю. Ця система є елементом загальної структури контролюючих органів держави і водночас виступає найважливішою частиною фінансового механізму, за допомогою якого держава реалізує свою фінансову політику. Різноманітність відносин, предметом яких є держава, визначає широку сферу державного фінансового контролю. Це бюджет, податковий, грошовий, валютний, митний та інші види фінансового контролю, що здійснюються державними органами в межах своєї компетенції [11, с. 62].

Зокрема, державний фінансовий контроль регулюється фінансово-правовими нормами органів державної влади та органів місцевого самоврядування та неурядових організацій для забезпечення законності, фінансової дисципліни, доцільності та ефективності мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів для захисту фінансових інтересів держави, місцевого самоврядування, суб'єктів управління та громадян [10, с. 90].

Нині в Україні немає проблеми створення інтегрованої системи державного фінансового

контролю. Є невизначеність у правовому полі діяльності державних контролюючих органів, дублювання функцій та повноважень, паралелізм у роботі, відсутність узгодженої взаємодії та спеціалізації щодо проведення перевірок та виконання покладених повноважень.

З огляду на вищесказане, можна виділити такі завдання державного фінансового контролю: 1) сприяти здійсненню державної фінансової політики; 2) забезпечити своєчасне та повне виконання фінансових зобов'язань; 3) сприяти балансу між джерелами доходу та сферами використання коштів відповідно до фінансових планів суб'єктів господарювання; 4) сприяти раціональному використанню наявних фінансових ресурсів; 5) забезпечити належний облік та звітність; 6) відповідати чинному законодавству та іншим нормам.

Основою для ефективного здійснення державного фінансового контролю є сукупність основних принципів його здійснення. Основні принципи контролю закріплені в Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих аудиторських установ у жовтні 1977 року: незалежність контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елемента управління; законодавче закріплення незалежності органів контролю; визначення необхідності попереднього контролю та контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як необхідної умови існування контролю; гласність та відкритість контролюючих органів з обов'язковою вимогою дотримуватися комерційних та інших захищених законом таємниць [14].

Державний фінансовий контроль (далі – ДФК) – одна з найголовніших функцій управління державою. Призначення ДФК знаходить своє відображення у реалізації фінансової політики держави, створенні умов для фінансової стабільності. Головним чинником для ефективного функціонування системи ДФК є чітке законодавче регламентування та розмежування повноважень між її органами.

В Україні до органів, що здійснюють функції ДФК, належать:

1) Верховна Рада України та Рахункова палата (здійснюють законодавчий контроль на всіх стадіях);

2) Кабінет Міністрів України (здійснює контроль за всіма ланками виконавчої влади);

3) Державна аудиторська служба України (здійснює зовнішній державний фінансовий контроль);

4) Міністерство фінансів України (здійснює контроль на кожній стадії бюджетного процесу);

5) Державна податкова адміністрація (здійснює контроль на стадії збирання доходів і формування бюджетних ресурсів);

6) Державне казначейство України (контролює стадію виконання бюджету);

7) Державна контрольно-ревізійна служба (контроль на стадії здійснення видатків і звітності);

8) інші органи центральної виконавчої влади (здійснюють контроль відповідно до законодавства).

Функціонування і організаційна взаємодія органів ДФК в Україні забезпечується законодавством на всіх його рівнях, а саме:

1) Конституцією України;

2) кодексами України;

3) законами України;

4) правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України;

5) нормативно-правовими актами суб'єктів контролю.

Розглянемо більш детально кожний із законодавчих рівнів державного фінансового контролю в Україні.

Конституція – законодавчий акт найвищого рівня. Контроль за фінансами забезпечується статтею 98 (контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата України) і статтею 116 (Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової політики, здійснює управління об'єктами державної власності і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України) [3].

Другим рівнем за юридичною силою виступають кодекси України.

1. Господарський кодекс України, у статті 363 якого зазначено, що «Державний фінансовий аудит» – це різновид державного фінансового контролю, що полягає у перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [2].

2. У Бюджетному кодексі України передбачено такі види фінансового контролю: впровадження контролю за дотриманням бюджетного законодавства серед учасників бюджетного процесу на всіх його стадіях (статті 19, 22, 26, 122); визначення повноваження органів державної влади з конт-

ролю за дотриманням бюджетного законодавства (статті 109–113); класифікація порушень бюджетного законодавства (статті 116, 119); встановлення заходів впливу за порушення бюджетного законодавства та їх застосування (статті 117, 118, 120); встановлення відповідальності за порушення бюджетного законодавства під час бюджетного процесу його учасниками (статті 121, 123); визначення прав і обов'язків об'єкта контролю у разі його незгоди із застосування заходу впливу за порушення бюджетного законодавства (стаття 124) [1].

Закони України регулюють діяльність органів державного фінансового контролю України, а саме визначають їхній статус, функції, повноваження, правову основу діяльності. До таких законів відносять: «Про Рахункову палату» [7], «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [6], «Про управління об'єктами державної власності» [8], «Про обіг векселів в Україні» [4] та ін.

Що стосується правових актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що забезпечують функціонування державного фінансового контролю, варто виділити такі: Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5], постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної фінансової інспекції», постанову Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» та інші інструкції та методичні рекомендації з організації та проведення контрольних заходів, затверджені Кабінетом Міністрів України.

Аналізуючи законодавчу базу, можна стверджувати, що вона має певні напрацювання в кожному з напрямів державного фінансового контролю. Але назвати її досконалою поки що не можна. Ситуація, що склалася в нашій країні, потребує внесення змін до деяких законодавчих актів, покращення фінансового, інформаційного та методологічного забезпечення органів державного фінансового контролю, вимагає більше ефективної взаємодії органів ДФК між собою.

У 2018 році Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [13]. Документ визначає напрями і механізм розвитку системи державного фінансового контролю в Україні. У ньому зазначається, що Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю державних фінансів. Серед основних

завдань, які потрібно виконати до 2020 року, виділено такі, як:

1) розбудова уніфікованої нормативно-методологічної бази та стандартизація державного фінансового аудиту, зокрема удосконалення та посилення інституційної основи наявних видів державного фінансового аудиту, що проводить Державна аудиторська служба, та впровадження в діяльність нових видів і форм аудиту (для цього Держаудитслужба повинна розробити проект Закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю», удосконалити нормативно-методологічну базу аудиту виконання бюджетних програм різного рівня, врахувавши міжнародну практику країн ЄС);

2) посилення ефективності функції інспектування шляхом фокусування зусиль Держаудитслужби на найбільших фінансових ризиках (тобто підвищення інспектування як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства);

3) удосконалення інформаційного забезпечення Держаудитслужби, а також унормування механізму взаємодії та обміну інформацією між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та створення інтегрованої автоматизованої інформаційної бази (розроблення концепції розвитку інформаційного забезпечення у сфері контролю за управлінням і використанням ресурсів держави);

4) формування системи запобіжників під час здійснення децентралізації та здійснення належного контролю на місцевому та регіональному рівні (контроль за законністю, ефективністю і результативністю управління і використання коштів місцевих бюджетів в умовах децентралізації);

5) зміцнення кадрового потенціалу Державної аудиторської служби України (проведення семінарів, конференцій, засідань за круглим столом, брифінгів тощо);

6) формування механізму побудови партнерських відносин органами Держаудитслужби з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання як об'єктами державного фінансового аудиту.

2020 рік триває. Деякі завдання цієї концепції вже виконано, деякі ще знаходяться в процесі виконання. Важливо те, що Україна рухається в правильному напрямі шляхом удосконалення системи державного фінансового контролю.

Висновки. Підводячи підсумки, можна стверджувати, що державний фінансовий контроль – це регульована діяльність органів державної влади та управління з контролю своєчасності та точності фінансового планування, обґрунтованості та повноти надходжень і руху державних фінансових та матеріальних ресурсів, правильності та ефективності їх використання. Він пронизує всю фінансову діяльність держави в різних формах, і головне завдання – перевірити, виявити, усунути порушення та запобігти їм у фінансовій сфері держави.

Завдяки фінансовій діяльності створюється матеріальна основа, необхідна для функціонування державних органів, зокрема органів контролю. Будь-які зловживання та порушення у сфері фінансової діяльності держави завдають шкоди державі, тому питання попередження, виявлення тощо займають важливе місце.

Мета державного фінансового контролю – сприяти повному та успішному виконанню фіскальної політики, забезпеченню фінансової незалежності та стабільності, ефективному використанню фінансових ресурсів. Це є однією з передумов успіху проведених економічних реформ, що необхідна в будь-якій формі публічного правління.

Сучасний світ завжди вимагає удосконалення системи фінансового контролю. Україна як держава, що розвивається, не стоїть осторонь від цього. Постійно проводиться робота з реформування системи державного фінансового контролю. Залучаються науковці, експерти, представники громадськості, використовується міжнародний досвід.

Незважаючи на значний обсяг роботи, що вже здійснена в процесі реформування системи державного контролю в Україні, формування потужної та ефективної системи ДФК й досі залишається однією з найважливіших державних проблем сьогодення.

Список літератури:

1. Бюджетний Кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI:// Офіційний веб-портал Верховної Ради України: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України: URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*.// URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

4. Про обіг векселів в Україні : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2374-III [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2374-14>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 10 вересня 2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII [Електронний ресурс]. – URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
7. Про Рахункову палату : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 576-VIII -BP [Електронний ресурс]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/576-19>.
8. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
9. Владімірова Н. Напрями реформування державного фінансового контролю задля забезпечення фінансової безпеки суб'єктів господарювання. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 16.
10. Гладченко Л.П. Державні фінанси в умовах інституційних транс-формацій суспільства / Л. П. Гладченко // Фінанси, облік та аудит. – 2014. – Вип. 2.
11. Дяченко М. Державний фінансовий контроль в контексті посилення дієвості бюджетної політики стимулювання регіонального розвитку / М. Дяченко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2014. – Вип. 1.
12. Кантаєва О.В. Проблеми розвитку внутрішнього фінансового контролю в Україні та шляхи їх вирішення / [О.В. Кантаєва, О.В. Бондар, О.Л. Колесник] // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю та аналізу : міжнар. зб. наук. праць. – 2013. – № 2.
13. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: від 10 травня 2018 року № 310-р/ Кабінет Міністрів України, Розпорядження. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-р>.
14. Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 році. – URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

Horyi V.V., Kibets V.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF THE IMPLEMENTATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

Weakness of the theoretical and methodological basis of the system of state financial control in Ukraine, shortcomings in the organization of the control process were the reasons of the increase of financial violations in Ukraine. The main reason of writing an article on the mechanism of state financial control is currently relevant. The definition of concepts such as “control”, “financial control”, “state financial control” are given in it. The article reveals the tasks and principles of state financial control that should increase the efficiency of the financial resources of the state. The basic principles of control are those, that are enshrined in THE LIMA DECLARATION OF STATE FINANCIAL CONTROL, adopted by IX Congress of the International Organization of Higher Auditing institutions in October 1977. The article gives the structure of financial control authorities in Ukraine, it describes their interaction (the function of state financial control of each analyzed authorities). The legislative framework of activity of the financial control authorities is studied. The legislation is located according to legal force, from the “highest” to the “lowest”. The article gives description of articles of the Constitution of Ukraine, Budget and Economic Codes of Ukraine, laws, Decrees of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine and other legislative framework refer to the system of State financial control. The steps of the further reformation of the system of State financial control in Ukraine (enshrined in the concept of implementing State policy in the sphere of reforming the system of State financial control until 2020, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine in 2018) were considered. The State Audit Service of Ukraine is defined as the central executive power, that implements the State policy in the field of public finance control. The aim of State financial control which is one of the prerequisites of success of economic reforms in the future is stated in the conclusions.

Key words: control, state control, financial control authorities, financial resources.