

Мізіна І. В.,  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, ФУНКЦІЇ, ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ

### STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE: ESSENCE, FUNCTIONS, TASKS, PRINCIPLES

У статті з'ясовано сутність, зміст, роль і місце державного фінансового контролю в системі фінансової діяльності держави; теоретично обґрутовано основні проблемні питання у здійсненні державного фінансового контролю в Україні.

**Ключові слова:** фінансовий контроль, державне управління, правовідносини, контролюючі органи, суб'єкти фінансових відносин.

В статье выяснено сущность, содержание, роль и место государственного финансового контроля в системе финансовой деятельности государства; теоретически обоснованы основные проблемные вопросы при осуществлении государственного финансового контроля в Украине.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, государственное управление, правоотношения, контролирующие органы, субъекты финансовых отношений.

In the article essence, maintenance, role and place of state financial control, is found out in the system of financial activity of the state; in theory basic problem questions are reasonable during realization of state financial control in Ukraine.

**Key words:** financial control, state administration, legal relationships, supervisory organs, subjects of financial relations.

Проблема ефективності державного управління фінансами та здійснення фінансового контролю є надзвичайно важливою для кожної держави. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України потребує підвищення ролі держави в системі управління економікою, спрямованої на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільноті і ефективності управління фінансовими ресурсами. Нині в Україні не вирішено проблему створення цілісної системи державного фінансового контролю: мають місце невизначеність правового поля діяльності державних контролюючих органів, дублювання функцій і повноважень, відсутність узгодженості взаємодії та спеціалізації у проведенні перевірок і виконанні покладених повноважень.

Поступові зміни політичного й економічного курсу України в контексті інтеграції до міжнародного економічного простору повинні супроводжуватися докорінною перебудовою управлінських функцій держави, зокрема й у сфері державного фінансового контролю. Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу до ЄС, одним із важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи фінансового контролю до європейських вимог (виконання Україною положень глави 28 «Фінансовий контроль» документу «Aquis communautaire» [1] та дотримання положень Лімської декларації керівних принципів з контролю [2]).

Модернізація системи державних фінансів, що відбувається на підставі Стратегії розвитку системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [3], Концепції реформування місцевих бюджетів [4] потребує зміни напрямів здійснення фінансового контролю, заходи якого повинні спрямовуватися не

тільки на перевірку використання бюджетних коштів відповідно до їх призначення, але й на досягнення максимальної ефективності у виконанні бюджету за видатками, особливо під час їх планування.

Окрім практичні аспекти організації і функціонування фінансового контролю у своїх працях розглядали такі науковці, як В. Базилевич, М. Бариніна-Закірова, О. Барановський, І. Басанцов, Л. Гуцаленко, І. Іванова, В. Карпова, Л. Касьяненко, О. Ковалюк, В. Кравченко, Л. Савченко, О. Солдатенко, І. Степанюк, Л. Тікань, О. Шевчук та ін. Проте серед науковців немає спільної думки щодо вихідних понять контролю, фінансового контролю та їх основних механізмів.

Крім того, варто зазначити, що у законодавчих і нормативних актах простежується неоднозначність і неузгодженість щодо визначення основних понять. Це, у свою чергу, призводить до недостатньо аргументованого розподілу контрольних повноважень між різними контролюючими органами, дублювання контрольних заходів, надмірного перевантаження перевірками і ревізіями одних об'єктів і безконтрольності щодо інших.

Ст. 1 Лімської декларації INTOSAI (Міжнародної організації, яка діє під егідою ООН і об'єднує незалежні органи фінансового контролю) передбачено, що «організація контролю є основним елементом управління суспільними фінансовими коштами, тому що таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством» [2].

Контроль – самостійна функція управління, яка передбачає перевірку ефективності виконання управлінського рішення з метою виявлення і усунення відхилень, недоліків, їх причин, за необхідності –

вжиття заходів впливу та запобігання скоєнню порушень у майбутньому.

На думку Л. Савченко, контроль охоплює всі аспекти діяльності об'єкта: процес планування, координації, керування тощо, будучи постійним наглядом за впорядкованістю системи, що управляється, за її станом [5, с. 78–79].

Нам імпонує науковий підхід О.І. Барановського, В.К. Симоненка та П.С. Петренка, які вважають, що «контроль не може бути зведеній до методу або форми управлінської діяльності. Він є самостійною функцією управління, а отже, є особливим видом діяльності, який характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю способів його існування» [6, с. 7], оскільки це дозволяє розглядати контроль із позиції перевірки виконання кожного конкретного управлінського рішення, а не як цілеспрямований і відносно відокремлений вид управлінської діяльності.

Фінансовий контроль – це функція управління, специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки законності й ефективності процесів створення і використання грошових доходів і грошових фондів з метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання для досягнення пропорційності і збалансованості розвитку економіки [7].

На думку І.Б. Стефанюка, фінансовий контроль – результат практичного використання державовою контролльною функцією фінансів, тобто внутрішньої властивої їм риси – можливості виступати засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу [8].

С. Кадькаленко визначає фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найбільш ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [9, с. 99].

Державний фінансовий контроль – це регламентована нормами права діяльність державних органів влади й управління з контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю та повнотою надходжень і руху державних фінансових і матеріальних ресурсів, правильності й ефективності їх використання.

Підсумовуючи зазначені визначення, пропонуємо державний фінансовий контроль розуміти як систему контролльних дій із боку органів загального державного управління (законодавчої та виконавчої гілок влади) за функціонуванням усіх суб'єктів фінансових відносин з метою забезпечення законності, доцільності й ефективності формування, розпорядження і використання державних фінансових ресурсів.

Підґрунтам ефективного здійснення фінансового контролю є сукупність базових принципів його ре-

алізації, зафікованих у Лімській декларації керівних принципів контролю (прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю у жовтні 1977 р.) [2]: незалежність контролю як невід'ємного атрибуту демократії обов'язкового елемента управління; законодавче закріплення незалежності органів контролю; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю; гласність і відкритість контролюючих органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом.

Основна мета фінансового контролю – виявлення на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії у процесі формування та використання державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії; попередження фінансових правопорушень; притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків; вжиття заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Завданням державного фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності у ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі. Основними критеріями ефективності фінансового контролю є результативність, дієвість, економічність.

Фінансовий контроль найповніше розкриває свою сутність через такі функції, як: *інформаційна* (інформація, отримана внаслідок його здійснення, має стати основою для ухвалення відповідних управлінських рішень і вжиття відповідних заходів реагування відповідно до встановлених державою норм), *профілактична* (виявлення умов, що сприяють порушенню норм і стандартів, встановлених законами та нормативно-правовими актами; виникненню безгосподарності, недостач, крадіжок і зловживань; встановленні осіб, винних у фінансових порушеннях та притягненні їх до відповідальності) та *мобілізуюча* (усунення суб'єктами господарювання наслідків допущених фінансових порушень, умов, що їм сприяли, та розробку організаційно-правових заходів щодо недопущення фінансових порушень на інших суб'єктах державного управління). Таким чином, функції фінансового контролю розкривають сукупність економічних взаємовідносин між суб'єктами контролю (державними органами влади, юридичними та фізичними особами) з приводу здійснення контролльних заходів в частині забезпечення функціонування суб'єктів господарювання й ефективного використання бюджетних коштів.

Проведений аналіз законодавчих, нормативно-правових актів, які регламентують правове регулювання відносин у сфері державного фінансового контролю в Україні, дає можливість зробити висновок, що в кожному з існуючих нині в Україні напрямів цього контролю напрацьована відповід-

на законодавча база, яка забезпечує організаційно-функціональні потреби контролюючих органів. Проте вона не повністю вирішує питання розмежування повноважень між цими органами, взаємодії між ними, періодичності проведення перевірок різними державними службами. Отже, правова база здійснення державного фінансового контролю в Україні ще повністю не сформована.

Зазначимо, що висока ефективність фінансового контролю в зарубіжних країнах забезпечується тим, що керівники вищих органів державного фінансового контролю призначаються й затверджуються парламентами на тривалий період, ніж терміни повноважень самих парламентів, а звільненими з посади можуть бути тільки за рішенням парламенту у разі професійної невідповідності чи зловживань. Для прикладу, у США такий термін становить 15 років; у Німеччині, Австралії та Угорщині – 12; у Канаді – 10; у Болгарії – 9; у Мексиці – 8; у Туреччині – 7; у Швейцарії, Польщі, Румунії та Монголії – 6 років [10].

Крім цього, у країнах Євросоюзу існує чотири основні типи державних органів фінансового контролю: 1) аудиторські суди (Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Італія); 2) колегіальні органи, що не мають судових функцій (Нідерланди, Німеччина); 3) незалежні контрольні управління на чолі з Генеральним контролером (Велика Британія, Ірландія, Данія); 4) контрольні управління у структурі уряду (Швеція, Фінляндія) [11].

Підсумовуючи вищевикладене, ми дійшли висновку, що проблеми ефективності використання бюджетних коштів і здійснення зовнішнього державного фінансового контролю діяльності органів виконавчої влади й суб'єктів державного сектору економіки досить актуальні для України. Адже саме ефективність управління державними фінансовими ресурсами є запорукою стабільності економіки, забезпечення необхідних темпів економічного зростання й рівня суспільного добробуту, а також дотримання інтересів національної безпеки держави.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Співвідношення законодавства України з Acquis communautaire: Quovadis, Ukraina? URL: [yur-gazeta.com/spivvidnoshennya-zakonodavstva-ukrayi](http://yur-gazeta.com/spivvidnoshennya-zakonodavstva-ukrayi).
2. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів. К.: Вид. підг. за сприяння програми ПРООН з врядування, 2003. С. 23, 27.
3. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774>.
4. Концепція реформування місцевих бюджетів: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
5. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
6. Барановський О.І. Проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір. Вісник національного банку України. 2003. № 10. С. 18–19.
7. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС, 2002. 345 с.
8. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2002.
9. Кадькаленко С.Т. До питання про систему оподаткування і поняття податку. Правове регулювання державних доходів та видатків. Доповіді та виступи на Міжнародній науково-практичній конференції. Харків: Академія правових наук України, 1998. С. 144–151.
10. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. Вісник НУ Львівська політехніка. 2009. № 647. С. 184–190.
11. Мельничук В.Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні і досвід зарубіжних країн. Фінансовий контроль. 2002. № 2. С. 33.