

УДК 35.072.8

К. В. Пивоваров,
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління

СУЧАСНІ ПРИНЦИПИ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

К. Pivovarov,
PhD., PhD Academy of Municipal Management

PRINCIPLES OF FINANCIAL CONTROL SYSTEM IN UKRAINE

Встановлено, що сучасна контрольна функція системи державного управління фінансами в Україні вимагає серйозного вдосконалення. Відсутність налагодженого механізму фінансового контролю в системі державного управління негативно впливає на ефективність функціонування всієї структури державної влади, створює сприятливі умови для процвітання корупції — основної проблеми сучасної України; перешкоджає досягненню стратегічних цілей, що стоять перед країною. Про необхідність побудови дієвої системи фінансового контролю в системі державного управління в Україні йдеться вже давно. Існує величезна кількість наукових праць, публікацій, присвячених даній проблемі. Однак питання вибудовування цілісної і ефективно діючої системи державного фінансового контролю та її вдосконалення до цього часу не перестає бути актуальним.

That the current control function of the public financial management in Ukraine requires serious improvement. The lack of an established mechanism for financial control in public administration a negative impact on the efficiency of the entire structure of the government creates favorable conditions for corruption — the main problems of modern Ukraine; prevents the achievement of the strategic goals of the country. On the need to build an effective system of financial control in public administration in Ukraine said long ago. There are many scientific works, publications devoted to this problem. However, despite the efforts undertaken, the question of building a coherent and effective system of public financial control and improvement is still not cease to be relevant.

Ключові слова: контрольна функція, система державного управління, сучасні принципи, система фінансового контролю.

Key words: control function, the system of public administration, modern principles, system of financial control.

ВСТУП

Наявність правового регулювання грошового обігу обумовлює необхідність контролю за дотриманням нормативно встановлених правил. У зв'язку з тим, що контроль є невід'ємною частиною будь-якого управлінського процесу, можна з повною впевненістю стверджувати, що управління грошовим обігом обов'язково повинно бути підкріплено формуванням ефективно працюючої системи контролю. В іншому випадку результативність вжитих регулятивних заходів буде мінімальною. Стан грошового обігу в країні безпосереднім чином відбивається на темпах економічного зростання і забезпечує економічну стабільність. У рамках регулювання грошового обігу держава переслідує одну основну мету — підтримання балансу між грошовими коштами, що знаходяться в обігу, і кількістю товарів, робіт і послуг, пропонованих на ринку. Основним засобом проведення фінансової і правової політики є державний фінансовий контроль, який одно-

часно є і найбільш важливим важелем фінансового механізму країни. Реалізація контролю з боку органів держави різних рівнів, а також спеціально створених організацій за фінансовою діяльністю всіх економічних суб'єктів як основних складових фінансового контролю із застосуванням особливих методів включає: контроль за дотриманням фінансово-господарського законодавства в процесі формування та використання фондів грошових коштів; оцінку економічної ефективності фінансово-господарських операцій та доцільності проведених витрат. Теоретичними та практичними проблемами розвитку фінансового контролю у системі державного управління займалися вітчизняні дослідники такі, як: П.К. Германчук, В.В. Гулько, Є.В. Мних, Н.І. Рубан та ін.

Зацікавленість держави в стабільному і безперервному грошовому обігу зумовлює наявність державного регулювання процесу переміщення грошових коштів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Контроль — функціональний елемент управління державними і місцевими фінансами. Державний фінансовий контроль є інструментом фінансової політики і спрямований на забезпечення дотримання бюджетного законодавства та інших нормативних правових актів, регулюючих бюджетні правовідносини [1].

Для ефективного здійснення державного фінансового контролю необхідне посилення відповідальності уповноважених органів, які здійснюють контроль та сприяння успішної реалізації фінансової стратегії і тактики, доцільному і ефективному розподілу та використанні фінансових ресурсів. На даний час Україні функціонують розрізнені ланки фінансового контролю, в тому числі і на вищому рівні, які майже не взаємодіють між собою. Здійснення діяльності контролюючих органів позбавлене належної координації, вони не увязуються в єдину цілісну систему, всі елементи якої працювали б в єдиному узгодженому та безперервному ритмі та мали єдину ціль — забезпечити повноту і своєчасність формування фінансових ресурсів держави, їх збереження, ефективного та цільового витрачання державних коштів, законність і високу результативність їх використання [2].

Під фінансовим контролем розуміється сукупність заходів, що проводяться суб'єктами контролю по перевірці фінансових і пов'язаних з ними операцій і дій державних органів влади, муніципальних утворень, підприємств, установ, організацій, а також населення із застосуванням специфічних форм і методів організації [2]. Фінансовий контроль, будучи вартісним контролем, на відміну від інших видів контролю (екологічного, санітарного, адміністративного тощо) має місце у всіх сферах суспільного відтворення, супроводжує весь процес руху грошових фондів, включаючи і стадію аналізу фінансових результатів. Треба відзначити, що фінансовий контроль, як і всі інші фінансові категорії, видозмінювався у міру еволюції фінансових відносин.

Фінансовий контроль є багаторівневим і всебічним, оскільки фінансова система охоплює всі види грошових фондів (державний, регіональний рівні, а також рівень окремих господарюючих суб'єктів). Даний вид контролю покликаний забезпечувати інтереси і права як держави та її організації, так і всіх інших суб'єктів економіки; фінансові порушення тягнуть санкції і штрафи. В науковій літературі відсутнє чітке трактування фінансового контролю, в тому числі фінансового контролю в системі державно регулювання. Також відсутнє наукове обґрунтування концепції створення єдиної інституціональної системи контролю з посиленням превентивної функції.

Вивчення спеціальної літератури показує, що серед фахівців немає однастайності щодо визначення сутності фінансового контролю в системі державного управління. На наш погляд, досить цікавим є наступне визначення фінансового контролю: "Фінансовий контроль — контроль за законністю та доцільністю дії в сфері утворення, розподілу і використання грошових фондів держави з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни" [2].

Узагальнюючи зазначені вище і інші визначення державного фінансового контролю, можна зробити висновок, що під ним слід розуміти здійснювану з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних і місцевих органів, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності та достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності, збільшення доходних надходжень до бюджету і збереження державної і комунальної власності.

Аналізуючи думки різних авторів, можна зробити наступні висновки: державний контроль — це діяльність контрольних органів, яка здійснюється на підставі законодавства; контроль здійснюється за допомогою специфічних прийомів і методів; метою контролю є перевірка законності, доцільності та ефективності формування, розподілу і використання бюджетних коштів.

Розвиток фінансового контролю системи державного управління в Україні — безперервний процес, який пройшов ряд етапів. У сучасних умовах вдосконалення державного фінансового контролю здійснюється в контексті необхідності:

- підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії державних органів в ході державного фінансового контролю;

- забезпечення стандартизації контрольної діяльності з урахуванням стандартів державного фінансового контролю, які затверджені Комітетом по аудиторським стандартам Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI).

Інституційна фінансова система України являє сукупність фінансових установ країни і включає міністерства і відомства, які є учасниками бюджетного процесу; органи, що здійснюють фінансовий контроль; позабюджетні фонди й інші суб'єкти фінансових відносин. Фінансовий контроль в сфері державного управління має такі види: податковий, митний, валютний контроль, грошового обігу, державного боргу, банківський, контроль за професійними учасниками фондового ринку та ін.

Основними традиційними видами контролю є: бюджетний контроль — контроль за дотриманням бюджетного законодавства, законності на всіх стадіях бюджетного процесу, законності при надходженні та зарахуванні доходів до бюджету та державних позабюджетних фондів, законності при обслуговуванні та управлінні державним боргом; податковий контроль — контроль за дотриманням Податкового кодексу, за дотриманням законності при обчисленні та сплаті обов'язкових платежів до бюджету [3].

Склад і структура суб'єктів фінансового контролю визначається державним устроєм країни, функціями і завданнями, виконуваними державою на кожному етапі свого розвитку. Відмова від командно — адміністративної системи управління економікою і перехід на децентралізовані ринкові методи регулювання зажадали розробки і реалізації нової фінансової політики, спрямованої на посилення впливу фінансових важелів на соціальні та економічні процеси в суспільстві. Рішення даної проблеми передбачає реформування сформованих форм контролю, а, отже, зміну інституційного та функціонального складу контролюючих органів, так само як і нормативно-правової бази діяльності.

Ключовими завданнями державного фінансового контролю на сучасному етапі є:

- виявлення фактичного стану справ;
- зіставлення кінцевого результату з наміченими цілями;

- оцінка ситуації і вибір у разі необхідності коригувальних заходів. Метою державного фінансового контролю є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на максимально можливій ранній стадії, що дозволило б прийняти коригувальні заходи, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому. Значення фінансового контролю в Україні істотно зросло в період пере-

ходу до ринкової економіки. У ринковій системі велика роль податків, які є не тільки основним джерелом надходжень до дохідної частини бюджету, а й регулятором господарської діяльності. Розвиток податкової системи неможливий без створення ефективної системи контролю за повнотою і своєчасністю сплати податків до бюджету держави. Ускладнюється і система бюджетного унітаризму, яка також вимагає створення нових механізмів контролю за розподілом і використанням бюджетних ресурсів, процеси децентралізації також вимагають зміни фінансового контролю на його організації. Все це визначає необхідність розгляду компетенцій окремих органів держави та їх взаємодії в рамках процедур контролю.

У широкому сенсі державний фінансовий контроль є складовою частиною фінансового контролю. Державний фінансовий контроль призначений для реалізації фінансової політики держави, створення умов для фінансової стабілізації. Він є особливо важливим елементом бюджетного процесу, забезпечує ефективність функціонування державної фінансової системи, і тим самим схильний до змін, які відбуваються в даній системі.

Фінансовий контроль обумовлюється функціями фінансів, основними з яких є розподільна та контрольна. Держава при виконанні своїх функцій застосовує фінансовий інструментарій, що обумовлює здійснення контролю за ним. Існування державного фінансового контролю обумовлено контрольною функцією фінансів. Виконання цієї функції забезпечує "контроль гривнею" за збиранням, розподілом, використанням державою та муніципальними утвореннями грошових коштів бюджету. У зв'язку з цим фінансовий контроль здійснюється на всіх стадіях фінансової діяльності держави і на місцевому рівні, тобто на стадіях збору, розподілу і використання грошових коштів [2].

Крім того, інтереси держави в сфері фінансів не обмежуються лише бюджетом, контрольна діяльність стосується також податкової, митної, банківської сфери. Розглядаючи фінансовий контроль як функцію державного управління фінансовими потоками, слід зазначити, що ця функція здійснюється всіма органами влади, більш того, носить громадський характер. Законодавчі (представницькі) органи публічної влади здійснюють фінансовий контроль як безпосередньо (в процесі їх законотворчої та управлінської діяльності), так і через створювані ними контролюючі органи. Проблеми фінансового контролю визначаються як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. У числі внутрішніх чинників можна виділити такі чинники, як стиль роботи керівників усіх рівнів влади, визначення і документальне закріплення процедур контролю, налагодженість системи інформаційного забезпечення. До зовнішніх факторів, що визначає проблеми фінансового контролю в Україні, відносяться рівень розвитку економіки, рівень розвитку законодавчої бази, податкова політика держави, дотримання чинного законодавства та ряд інших факторів.

Необхідна якісна переробка діючих правових норм у сфері регулювання фінансового контролю у сфері державного управління, усунення неузгодженостей та протиріч правового регулювання системи органів державного фінансового контролю, заповнення прогалин і скасування застарілих норм. Існуючу зараз у країні систему органів державного фінансового контролю важко назвати ефективною.

Одним з головних завдань державного фінансового контролю є сприяння в сфері збалансованості між потребою в фінансових ресурсах і розмірами грошових фондів держави і господарюючих суб'єктів, а також створення науково обґрунтованої фінансової політики, ефективного фінансового механізму та інституціональної структури кон-

тролю. Фінансово-контрольна діяльність націлена на виявлення всіх випадків порушень фінансової дисципліни, під якою розуміється встановлений фінансовим законодавством порядок утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і місцевого самоврядування. Безпосереднім предметом контролю виступають: бюджетні показники на всіх етапах бюджетного процесу (складання, розгляд, затвердження та виконання бюджету, складання та затвердження звіту про його виконання); фінансові показники діяльності суб'єктів господарювання (прибуток, доходи, амортизація, собівартість, рентабельність, основні і оборотні фонди та ін.); податкові платежі до бюджету і позабюджетні фонди; показники, що характеризують грошово-кредитні відносини; страховий ринок, інші операції та дії, що мають вартісну форму. Об'єктом фінансово-правового регулювання є державний фінансовий контроль, який здійснюється органами державного фінансового контролю та органами місцевого самоврядування. Зміст державного фінансового контролю полягає в діях органів контролю з приводу розподілу і використання бюджетних коштів, спрямованих на забезпечення ефективності фінансової діяльності держави і місцевих органів влади. Фінансовий контроль покликаний забезпечити інтереси не тільки органів влади різних рівнів, а й господарюючих суб'єктів і населення. Його метою є забезпечення ефективності фінансової діяльності держави і місцевих органів влади. За допомогою фінансового контролю держава слідкує за тим, щоб усі заплановані кошти своєчасно надходили до державних фондів, а також за цільовим використанням виділених державних коштів. Державний фінансовий контроль завжди і скрізь був і залишається колегіальним, тобто ніколи не здійснюється тільки одним контрольним органом. Організаційною базою державного фінансового контролю в Україні визнаються органи законодавчої, виконавчої та судової влади, що здійснюють фінансовий контроль, а також спеціально створені контрольні органи.

ВИСНОВКИ

Для ефективного здійснення фінансового контролю у системі державного управління, необхідно дотримуватись певних принципів. В основі побудови органів державного фінансового контролю в Україні покладено принципи, визначені у Лімській декларації керівних принципів контролю: незалежність, об'єктивність, законність, компетентність, оперативність, гласність, публічність, дотримання професійної етики.

Література:

1. Дікань Л.В. Контроль у бюджетних установах: підручник / Дікань Л.В. — Х.: ВД "ІНЖЕК", 2010. — 408 с.
2. Гуцаленко Л.В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. / Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій, М.М. Куцупатрій. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 424 с.
3. Костенко Ю.О. Фінансове право України: навч. посіб. / Ю.О. Костенко. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 240 с.

References:

1. Dikan', L. V. (2010), Kontrol' u biudzhetykh ustanovakh [Control in budgetary institutions], Inzhpek, Kharkiv, Ukraine.
 2. Hutsalenko, L.V., Derij, V.A., Kutsupatryj, M.M. (2009), Derzhavnyj finansovyj kontrol' [State financial control], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
 3. Kostenk, Yu. O. (2009), Finansove pravo Ukrainy [Financial Law Ukraine], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 12.07.2015 р.*