

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2022.24.16>

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Кузьменко Юлія Василівна,
доктор педагогічних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

Стаття присвячена актуальному питанню сьогодення аналізу адміністративно-правових аспектів ефективності функціонування системи державного фінансового контролю України. Визначено, що державний фінансовий контроль один із основних чинників впливу на позитивний розвиток країни який сприяє ефективному і законному керуванню централізованими та децентралізованими фондами коштів. Перераховано адміністративні інститути, що відповідно до чинного законодавства України, здійснюють державний фінансовий контроль (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад). Акцентовано увагу на тому, що метою протидії таким правопорушенням як порушення правил про валютні операції; ухилення від подання декларації про доходи; порушення законодавства з фінансових питань; несвоєчасне здавання виторгу; незаконне розголошення або використання інформації, що становить банківську таємницю; порушення законодавства про бюджетну систему України та ін. необхідним є загальнодержавний фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного адміністративного управління. Зазначено, що процедура бюджетного контролю повинна бути націлена на виконання основних принципів фінансових відносин: законності, доцільності та ефективності діяльності щодо розпорядження та використання коштів органами державної влади. Відмічено, що складовими якісного функціонування державних контролюючих служб і організацій повинні стати фінансове управління та контроль, системний внутрішній аудит, оптимізація і відхід від дублювання виконання завдань контролю за обігом в правовій площині державними фінансами, посилення ролі внутрішнього фінансового контролю. Впровадження в сучасні реалії окреслених умов можливе за умови модернізації системи державного контролю, а також наявності відповідного наукового, технічного, методичного, кадрового забезпечення державних органів влади.

Ключові слова: контроль, державне управління, державний фінансовий контроль, система державного контролю, функція управління, оцінка ефективності.

STATE FINANCIAL CONTROL: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Kuzmenko Iuliia Vasylivna,
PhD, Assistant Professor,
Professor Department of Administrative
Law and Administrative Procedure
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs, Kherson,
Ukraine)

The article is devoted to the topical issue of the current analysis of administrative and legal aspects of the effectiveness of the system of state financial control of Ukraine. It is determined that the state financial control is one of the main factors influencing the positive development of the country, which contributes to the effective and legal management of centralized and decentralized funds. The list of administrative institutions that carry out state financial control in accordance with current legislation in Ukraine (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, National Bank of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, Accounting Chamber, local state administrations and executive bodies). Emphasis is placed on the fact that the purpose of counteracting such offenses as violation of the rules on foreign exchange transactions; evasion of filing income tax returns; violation of financial legislation; untimely delivery of proceeds; illegal disclosure or use of information constituting bank secrecy; violation of the legislation on the budget system of Ukraine, etc. it is necessary to have national financial control, which occupies a prominent place in the system of public administration. It is noted that the procedure of budget control should be aimed at implementing the basic principles of financial relations: legality, expediency and efficiency of activities for the disposal and use of funds by public authorities. It is noted that the components of quality functioning of state control services and organizations should be financial management and control, systematic internal audit, optimization and avoidance of duplication of tasks of control over legal circulation in public finance, strengthening the role of internal financial control. Implementation of the outlined conditions in modern realities is possible under the condition of modernization of the system of state control, as well as the availability of appropriate scientific, technical, methodological, staffing of public authorities.

Key words: control, public administration, state financial control, system of state control, management function, efficiency assessment.

Постановка проблеми та її актуальність. Сучасному етапу розвитку економічної сфери України притаманні такі ознаки: занепад промисловості, поширення тіньової економіки, зростання правопорушень в усіх напрямках народного господарства, послаблення державного контролю в умовах латентної війни, зниження рівня правосвідомості громадян, поглиблення інфляційних процесів, нарощення державного боргу, скорочення робочих місць тощо. Усі перераховані фактори, безперечно, негативно впливають на загальну економічну ситуацію в державі та значно актуалізують питання забезпечення ефективного державного фінансового контролю. Важливо, що «процес удосконалення стратегії мобілізації, розподілу та контролю бюджетних фінансів потребує постійної уваги науковців і практиків крізь призму своєї продуктивності і доцільності витрат» [4, с. 52]. Оскільки цей інструмент виступає основним важелем впливу для позитивного розвитку країни, сприяє ефективному і законному керуванню централізованими та децентралізованими фондами коштів, впливає на рівень економічної безпеки країни.

Інтеграційні процеси України в світовий економічний та правовий простір обумовлені впровадженням загальноприйнятих міжнародних норм, стандартів і вимог. Не є винятком і державний фінансовий контроль та етапи реформування цієї системи відповідно до вимог світового ринку. А тому так «необхідне застосування таких засобів, які органічно поєднують у собі правові та організаційні можливості з мінімальними наслідками виникнення конфліктних ситуацій» [6, с. 84] в сфері державних фінансів. Необхідне й переосмислення ролі держави у здійсненні фінансового контролю і органів державного управління зокрема, концепції зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, взаємозв'язків структурних елементів державного контролю, як цілісної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Широке коло вітчизняних та зарубіжних вчених досліджували дану проблематику у своїх наукових розвідках, зокрема: Д. Баранова, З. Варналій, Дж. Вайнер, Н. Виговська, О. Власюк, В. Геєць, А. Гончарук, А. Ділот, Т. Ейдт, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, К. Карсон, Б. Контіні, А. Френз, Ч. Константіно, Т. Ковальчук, І. Лютий, В. Мандибура, А. Мокій, О. Шевчук, Ф. Шнайдер, І. Якимчук, О. Ярова та ін.

Мета статті – проаналізувати адміністративно-правові аспекти ефективності функціонування системи державного фінансового контролю України.

Виклад основного матеріалу. Варто відмітити, що фінансове правопорушення – це порушення щодо врегульованого фінансово-правовою нормою механізму мобілізації, розподілу та використання фондів коштів, за яке відповідно чинному законодавству передбачено юридичну відповідальність. До таких, наприклад, відносять: порушення правил про валютні операції; ухилення від подання декларації про доходи; порушення законодавства з фінансових питань; несвоєчасне здавання виторгу; незаконне розголошення або використання інформації, що становить банківську таємницю; порушення законодавства про бюджетну систему України та ін. З метою протидії таким правопорушенням необхідним є загальнодержавний фінансовий контроль, який посідає чільне місце в системі державного адміністративного управління.

Відповідно до чинного законодавства в Україні державний фінансовий контроль здійснюють: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад та ін.

Варто пам'ятати, що виконання функції органів державного фінансового контролю полягають у забезпеченні раціонального застосування державою економічних процесів в умовах різних форм та видів власності, економічної самостійності виробників, вільного підприємництва, доступу до світового ринку, ринкових відносин у системі вільної економіки. Аналіз законодавства, організаційних процесів, інформаційного простору, комунікативного та методологічного забезпечення свідчить про значні прогалини щодо реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Серед недоліків законодавчого характеру слід назвати недостатнє правове забезпечення процесу формування в країні цілісної системи фінансового контролю. Це стосується визнаних законом органів і суб'єктів, яким делеговано право на здійснення спеціалізованого державного фінансового контролю, зокрема їх статусу, функцій, повноважень, взаємовідносин і підзвітності. А тому значне коло правопорушень у сфері бюджетних відносин обумовлено недосконалістю правового простору України. Бюджетний контроль дуже важливий для будь-якої держави, оскільки бюджетний процес охоплює формування, розгляд, затвердження, а також виконання державного

та місцевого бюджетів. Дуже важливо на всіх перерахованих стадіях здійснювати контроль не лише з боку держави, а й з боку громадськості.

До недоліків організаційного характеру можна віднести відсутність переліку органів і суб'єктів, на яких покладено в Україні виконання функцій державного фінансового контролю, їх повноважень. Що призводить до нереалізованості відповідних повноважень 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 [5].

Вітчизняні вчені відмічають, що у системі управління нашої держави практично повністю відсутній належний державний фінансовий контроль за: використанням державної та комунальної власності; фінансовими ресурсами місцевих органів влади і самоврядування; дохідною частиною бюджету країни [3]; моніторингом та перевіркою процедури державних закупівель. Як наслідок, більшість функцій дублюється, відбувається паралелізм у роботі контролюючих органів, а також надмірне перевантаження ревізіями та перевітками деяких об'єктів господарювання.

До того ж, нормативно-правові акти, що визначають діяльність спеціальних органів фінансового контролю є суперечливими та не охоплюють останні зміни в законодавстві та вимог суспільства нашого часу.

Розглядаючи норми Бюджетного кодексу України, слід виділити розділ 5 «Контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за порушення бюджетного законодавства», де передбачено повноваження вищих органів державної влади в сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Проте необхідно зауважити, що ці норми частково охоплюють особливості відносин у сфері контрольної діяльності та розкривають їх специфічні характеристики, а тому лише частково розкривають процедуру та сутність даного виду контролю.

У частині 2 статті 19 Конституції України поверхнево також закріплено вимоги, за якими повинні відповідати організаційні форми бюджетного контролю: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [2, с. 9]. Таким чином мета бюджетного контролю полягає в сприянні реалізації фінансової державної політики, підвищенні продуктивності процесів мобілізації, розподілу та використання державних фінансових ресурсів. Процедура бюджетного контролю повинна бути націлена на виконання основних принципів фінансових відносин: законності, доцільності та ефективності діяльності щодо розпорядження та використання коштів органами державної влади.

Важливою проблемою, що зменшує ефективність діяльності органів бюджетного контролю, є недостатня увага проведення аналітичної роботи та вироблення стратегії на попередні роки. На нашу думку, доречно було б до основних завдань органів, що здійснюють фінансовий контроль, окрім перевірки органів, які здійснюють розподіл та використання бюджетних коштів, включити аналітичну роботу. На основі такого аналізу можливо було б виокремити основні чинники, що негативно впливають на ефективність використання та розподілу коштів, і в подальшому зацентрувати свою діяльність на знищенні виявлених недоліків. Такий підхід дозволить бюджетним установам рентабельно розподіляти та використовувати державні кошти.

Негативним чинником необхідно назвати й наявність великої кількості нормативно-правових актів, що дублюють функції органів державної влади по здійсненню

фінансового контролю. Більш того, акти містять колізії, наприклад, по різному трактують тотожні поняття, де запропоновано різні класифікації форм здійснення даного виду контролю. Ми погоджуємося із думкою Бурдонової О., що саме відсутність єдиного нормативного акта з послідовно врегульованими нормами права порядком проведення бюджетного контролю перешкоджає завершенню створення правових засад функціонування цілісної системи бюджетного контролю в Україні [1].

Цілком логічно, що від ефективності державного внутрішнього фінансового контролю залежить продуктивність державного управління в умовах постійних змін на світовому та внутрішніх ринках, потреб і пріоритетів країни. Разом з тим конструктивним є вивчення існуючих систем контролю державного сектора інших країн та імплементація кращого досвіду в національну систему фінансового контролю.

Метою нарощення якісного чинника системи державного управління, є такі кроки, як впровадження новітніх науково-технічних досягнень, постійний моніторинг та оцінка якості державного контролю у сфері державних фінансів, що призведе його у відповідність до вимог суспільства, країни і світових партнерів. Тому ціль оновлення і розвитку державного внутрішнього фінансового контролю слід вбачати у впровадженні централізованого й децентралізованого внутрішнього аудиту та інспектування.

Потреба в інспектуванні в реаліях України є достатньо виправданою, оскільки обумовлена досить низьким рівнем фінансової дисципліни, особливо у бюджетній сфері, відсутністю системного підходу контролю та аудиту. Значний розрив у часі між цими операціями призводить до зменшення можливостей, а інколи й неможливості, усунення порушень у сфері здійснення операцій з бюджетними коштами.

Для посилення контролю за державними коштами також слід постійно вдосконалювати:

- імплантацію конструктивного досвіду та орієнтацію на основні принципи системи контролю у країнах Європейського союзу;
- систему фінансового аудиту, операційного аудиту, ревізії, що має гарантувати належний та ефективний контроль на державному рівні;
- підходи щодо інформаційної та технічної взаємодії баз органів державного фінансового контролю з іншими контролюючими чи наглядовими організаціями;
- алгоритм прийняття податковими органами форм податкової звітності повинен включати застосування оцінки ризиків, що потребує в свою чергу внесення змін до податкового законодавства України;
- процедуру державних закупівель для забезпечення їх прозорості і унеможливлення правопорушень;
- механізм виконання договорів держзакупівель та закупівель об'єктів квазідержавного сектора економіки;
- підходи до оцінювання продуктивності та роботи в сфері державних закупівель.

Висновки. Робимо висновок, на сучасному етапі розвитку економічних відносин в Україні актуальним залишається питання щодо фінансового контролю держави. Складовими якісного функціонування державних контролюючих служб і організацій повинні стати фінансове управління та контроль, системний внутрішній аудит, оптимізація і відхід від дублювання виконання завдань контролю за обігом державних фінансів, посилення ролі внутрішнього фінансового контролю. Впровадження в сучасні реалії окреслених умов можливе за умови модернізації системи державного контролю, а також наявності відповідного наукового, технічного, методичного, кадрового забезпечення державних органів влади.

Перспективними для подальшого наукового дослідження є висвітлення державної системи фінансового контролю через призму забезпечення національної безпеки країни.

Список використаних джерел:

1. Гетманець О. П. Правові принципи бюджетного контролю. 2017. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3050?locale-attribute=uk> (дата звернення: 12.01.2022).
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 13.01.2022).
3. Кузьменко О. Інтеграція Рахункової палати України до міжнародних інститутів вищого незалежного фінансового контролю. *Фінансове право*. 2013. № 4. С. 83–92.
4. Кузьменко Ю. В., Шабага Т. М. Дотримання конституційних засад у процесі прийняття державного бюджету. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 18. С. 50–55.
5. Мельничук В. Фінансовий контроль як необхідна складова державного управління. *Голос України*. 2011. № 159. С. 4–5.
6. Новікова М.М. Правова та організаційна природа договору аутсорсингу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 83–85.