

Державний фінансовий контроль в умовах євроінтеграції України

Клубань М. В.

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри права і економічно-фінансової безпеки

Приватний вищий навчальний заклад «Академія рекреаційних технологій і права»

вул. Карбишева, 2, Луцьк, Волинська область, Україна

orcid.org/0000-0003-3622-5263

fmv2209@gmail.com

Ключові слова: державний фінансовий контроль, міжнародні стандарти, вищі органи фінансового контролю, євроінтеграція України, реформування системи фінансового контролю.

У сучасних умовах євроінтеграційні процеси стають підсилюючою складовою частиною на шляху до вдосконалення та реформування системи публічного управління та забезпечення ефективного функціонування всіх державних інституцій.

Головна ціль євроінтеграційних процесів для України – не лише вступ до Європейського Союзу, розширення економічних зв'язків, а й покращенні рівня життя громадян нашої держави, зміцнення української ідентичності та посиленні геополітичних позицій України.

Євроінтеграційний курс для України має стати основою для модернізації країни, загальнонаціонального єднання, тому що саме зараз наша держава потребує підвищення ефективності функціонування системи публічного управління шляхом модернізації економіки та залучення на внутрішній ринок іноземних інвестицій; підвищення своєї конкурентоспроможності як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках; удосконалення правової системи держави, передусім шляхом імплементації європейських норм і стандартів; запровадження нових стандартів і норм для гарантування екологічної безпеки держави; зміцнення національної безпеки України тощо.

Важливо зрозуміти, що державний фінансовий контроль є інструментом реалізації фінансової політики держави, отже, однією з важливих функцій державного управління. Саме державний фінансовий контроль забезпечує процес формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів. Саме від ефективності державного фінансового контролю залежить економічне та політичне благополуччя нації.

З огляду на реформування законодавчої бази щодо діяльності системи державного фінансового контролю, у статті досліджено сучасний стан системи державного фінансового контролю. У дослідженні виявлено проблеми фінансового контролю, які необхідно розв'язати, автором запропоновано шляхи вирішення цих проблем, а також запропоновано шляхи вдосконалення системи фінансового контролю в умовах євроінтеграції.

State financial control in the conditions of European integration of Ukraine

Kluban M. V.

Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Law and Economic and Financial Security

Private Higher Educational Institution "Academy of Recreational Technologies and Law"

Karbisheva str., 2, Lutsk, Volyn region, Ukraine

orcid.org/0000-0003-3622-5263

fmv2209@gmail.com

Key words: *state financial control, international standards, higher bodies of financial control, European integration of Ukraine, reforming financial control system.*

In the conditions of today's life, European integration processes become a strengthening component on the way to improving and reforming the system of public administration and ensuring the effective functioning of all state institutions.

The main goal in the European integration processes for Ukraine is not only joining the European Union, expanding economic ties, but improving the standard of living of the citizens of our country, strengthening the Ukrainian identity and accreting the geopolitical positions of Ukraine.

The European integration course for Ukraine should become the basis for the modernization of the country, national unity, because right now our state needs to improve the efficiency of the public administration system by modernizing the economy and attracting foreign investments to the domestic market; increasing its competitiveness both on the domestic and foreign markets; improving the legal system of the state, first of all, by implementing European norms and standards; improving new standards and norms to ensure environmental security of the state; strengthening the national security of Ukraine, etc.

The state financial control is a tool for implementing the state's financial policy, and therefore one of the important functions of state administration. It is the state financial control that ensures the process of formation and effective use of the state's financial resources to achieve its goals in the field of finance. The economic and political well-being of the nation depends on the effectiveness of state financial control.

Taking into account the reformation of the legislative framework regarding the activity of the system of state financial control, the article examines its current state. The research identified financial control problems that need to be solved, the author proposed ways to solve these problems, and ways to improve the financial control system in the context of European integration.

Вступ. Україна обрала європейський вектор розвитку економіки, оскільки натепер державі потрібне динамічне та постійне зростання економіки, стрімке підвищення добробуту населення. Унаслідок прояву кризових явищ посилюється необхідність у модернізаційному, інвестиційному й інноваційному розвитку економіки з урахуванням вимог національної безпеки держави. Обраний європейський вектор інтеграції вимагає від України реформування системи управління державними фінансами у сфері бюджетної політики, внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту.

Ст. 346 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) передба-

чено, що співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності [1]. Отже, пріоритетним напрямом розвитку зовнішнього аудиту є впровадження стандартів та методики Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (*The International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI*), а також обмін найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю й аудиту державних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Загальнотеоретичні аспекти реформування системи фінансового контролю досліджували провідні вчені-адміністративісти, економісти, фінансисти: О.Ф. Андрійко, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.Ф. Базась, О.М. Бандурка, Н.П. Бортник, Д.І. Йосифович, М.В. Ковалів, М.П. Кучерявенко, С.С. Єсімов, І.М. Проць, Ю.Р. Лозинський, Л.В. Дікань, Ю.Б. Слободяник, І.Ю. Чумакова, А.В. Хмельков, О.А. Шевчук. Учені у своїх працях наголошують на необхідності зміни системи фінансового контролю, зокрема й через удосконалення законодавчого, нормативного та методичного забезпечення. Варто зазначити, що натеper немає теоретичних розробок, пов'язаних із реформуванням системи фінансового контролю згідно з міжнародними вимогами в умовах євроінтеграції.

Метою статті є проведення аналізу наявної системи державного фінансового контролю в Україні й обґрунтування пропозицій удосконалення в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих функцій державного управління є державний фінансовий контроль, оскільки є інструментом реалізації фінансової політики держави та забезпечує процес формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави. Саме від ефективності державного фінансового контролю залежить економічний та політичний розвиток держави. Варто зазначити, що обов'язковою умовою успішного функціонування фінансової системи є саме нормальне функціонування державного фінансового контролю.

Натеper система державного контролю є набором міністерств, відомств і установ, які виконують неузгоджені, роз'єднані й невпорядковані контрольні функції. Ці функції, статус і сфери контрольної діяльності визначаються різноманітними законами, указами Президента України, постановами уряду й іншими нормативно-правовими актами. Часто згадані законодавчі та правові акти не лише не забезпечують системності державного фінансового контролю, а навпаки, спричиняють дублювання та паралелізм у його здійсненні. Усе це свідчить про те, що назріла нагальна потреба створення єдиної системи державного фінансового контролю у країні.

Варто зауважити, що одним із найважливіших питань, на думку автора, є визначення категоріально-понятійного апарату у сфері державного фінансового контролю, проте і тут немає єдиного підходу до визначення таких понять, як «державний контроль», «фінансовий контроль» і «державний фінансовий контроль».

О.Ф. Андрійко визначає сутність державного контролю як «функцію держави, що полягає

у спостереженні й аналізі відповідності діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин установленим державою параметрам, а також у певному «коригуванні» відхилень від цих параметрів» [2, с. 2]. Форми державного контролю характеризуються як «закріплені нормами права способи здійснення державними органами та посадовими особами своїх контрольних повноважень із метою виконання поставлених перед ними завдань» [3, с. 12]. Державний контроль як принцип, за твердженням О.М. Бандурки, несе у своєму змісті «вимогу підтримання законності, дисципліни, порядку, організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави» [4, с. 215]. С.Г. Стеценко вважає державний контроль «функцією публічного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними органами публічної адміністрації» [5, с. 196].

Тобто поняття «державний контроль» науковці-адміністративісти розглядають як функцію, принцип, форму та метод діяльності. Проте, узагальнюючи наведенні поняття, можна стверджувати, що правова природа державного контролю полягає в тому, що він здійснюється конкретними державними органами (суб'єктами контролю) у чітко визначених рамках закону і приводить до конкретних юридичних наслідків.

А.І. Берлач визначає фінансовий контроль як законодавчо врегульовану діяльність уповноважених органів держави й органів місцевого самоврядування та недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності під час формування (мобілізації), розподілу та використання грошових фондів і пов'язаних із цим матеріальних цінностей держави та місцевого самоврядування для найефективнішого соціально-економічного розвитку суспільства [6, с. 76].

І.Б. Стефанюк розглядав фінансовий контроль як систему активних дій, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування, громадянами України, за стеженням та функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних і приватних інтересів і потреб, а також удосконалення управління економікою [7, с. 4].

Цікавою є позиція О.М. Бандурки, який розглядав фінансовий контроль як одну з важливих функцій держави, що контролює легальність

доходів фізичних і юридичних осіб, які частково у вигляді обов'язкових платежів, податків і зборів надходять до бюджетів і державних позабюджетних фондів, а також діяльність державних органів щодо виконання повноважень, які пов'язані з рухом фінансових ресурсів [8, с. 20].

Л.К. Воронова та М.П. Кучерявенко поняття «фінансовий контроль» розглядають як спеціальний державний контроль, діяльність фінансових органів і їх посадових осіб із забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності під час мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів і пов'язаних із ними матеріальних ресурсів [9, с. 53].

Автор доходить висновку, що фінансовий контроль регулюється як публічним, так і приватним правом. Головна мета фінансового контролю полягає в контролі за фінансово-господарською діяльністю об'єкта контролю, що акумулює і витрачає кошти в публічних цілях або використовує публічне майно чи інші фінансові ресурси. А сам фінансовий контроль можна схарактеризувати як законодавчо врегульовану діяльність спеціально уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на забезпечення законного формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів суб'єктами фінансових правовідносин.

У ст. 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначено, що здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [10].

Так, Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (ст. 1 Положення про Державну аудиторську службу України) [11].

Поняття «фінансовий контроль» і «державний контроль» за обсягом і змістом перетинаються. Поняття «державний фінансовий контроль» є похідним від двох категорій, є видом державного контролю і різновидом фінансового контролю за його суб'єктним складом. Державний фінансовий контроль є невід'ємною складовою частиною системи управління державними фінансами. Предметом державного фінансового контролю у сфері суспільних відносин, які розглядаються, є публічні фінанси, що належать державі, а також управлінські дії, які вчиняються під час фор-

мування, розподілу, володіння та використання зазначених ресурсів.

На жаль, варто констатувати, що в чинному законодавстві офіційно не закріплене поняття «державний фінансовий контроль». Так, наприклад, у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» визначено, що державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки державних закупівель і моніторингу закупівлі [10], але стаття взагалі не містить його дефініції.

У зв'язку із цим принципово важливим стає створення методологічної основи фінансового контролю в Україні, що дозволить установити чітко визначені для всіх суб'єктів контролю завдання, функції та повноваження. Це завдання потребує законодавчого визначення видів, суб'єктів і об'єктів контролю за державними фінансами в єдиному нормативно-правовому акті.

Вищевказану ситуацію намагаються виправити автори проекту закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю», які зазначають, що державний фінансовий контроль – це урядовий фінансовий контроль, що здійснюється органами державного фінансового контролю щодо забезпечення законного, ефективного, економного та результативного формування, розподілу, управління та використання державних ресурсів суб'єктами контролю та спрямований на запобігання, виявлення й усунення порушень фінансово-бюджетної дисципліни [12].

Такий підхід законодавця до вирішення питання можна підтримати, зазначивши водночас, що відповідно до тексту Лімської декларації керівних принципів контролю «вищий контрольний орган повинен мати функціональну й організаційну незалежність, необхідну для виконання покладених на нього завдань. Повноваження вищого контрольного органу і необхідний ступінь його незалежності повинні бути закладені в Конституції, а практичні деталі можуть бути встановлені відповідним законом. Зокрема, має бути закріплений юридичний судовий захист, що має гарантувати неможливість будь-якого втручання, що підриває незалежність і зменшує контрольні повноваження вищого контрольного органу» [13].

Отже, пропонуємо врахувати та закріпити на конституційному рівні незалежність і повноваження вищого контрольного органу. Так, потрібно доповнити ч. 3 ст. 2 проекту закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» вказівкою про те, що органи державного фінансового контролю

є незалежними у своїй діяльності та керуються верховенством права.

Варто також звернути увагу на те, що у проєкті закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» визначено єдиний орган, що здійснює фінансовий контроль, – Держаудитслужбу (ст. ст. 2 та 16 проєкту закону України «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю»), хоча реально контрольними повноваження наділені Рахункова палата України, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до державного бюджету України та їх використанням (ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату») [14]. Теж саме стосується Міністерства фінансів України, яке відповідно до покладених на нього повноважень зобов'язане забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (пп. 2 п. 3 Положення про Міністерство фінансів України) [15]. Також деякі функції у сфері фінансового контролю належать фіскальним, митним органам України, що потребує чіткого розмежування їхніх повноважень на законодавчому рівні.

Уважаю, що на значну увагу заслуговує визначення статусу кожного органу, який здійснює державний фінансовий контроль, та розроблення системи стандартів для чіткого розмежування функцій і повноважень органів фінансового контролю. Натепер відсутній механізм взаємодії

органів контролю, тому розроблення цього механізму стає важливим етапом удосконалення системи державного фінансового контролю загалом.

Отже, такий підхід має значно підвищити ефективність і визначити загальні напрями розвитку державного фінансового контролю шляхом установлення методологічних і нормативно-правових основ його реалізації в Україні. Варто відзначити, що ефективним механізмом, який дозволяє провести реформування системи фінансового контролю шляхом розроблення відповідного Стандарту, є його оформлення згідно з положеннями Лімської декларації керівних принципів контролю.

Висновки. Важливим елементом підвищення ефективності державного фінансового контролю, особливо в умовах євроінтеграційних процесів, стає використання нових інформаційних технологій. Передові технології та їх використання в діяльності органів державного фінансового контролю можуть відкрити перспективи для підвищення ефективності використання публічних фінансів. Застосування нових інформаційних технологій дозволить ретельніше здійснювати контроль за доходами і видатками одержувачів коштів із бюджету держави в реальному часі, що має сприяти запобігання та припиненню порушень у цій галузі.

Формування єдиного інформаційного простору вимагає забезпечення інформаційної сумісності результатів діяльності контрольних органів шляхом автоматизації й уніфікації обліку контрольних заходів і забезпечення обміну між ними відповідною інформацією. Інформатизація діяльності органів фінансового контролю створить можливість підвищення ефективності використання публічних фінансових ресурсів, сприятиме вирішенню завдань відкритості та незалежності органів державного фінансового контролю в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. № 984-011. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 42 с.
3. Ємець Р.О. Адміністративно-правові засади здійснення державного контролю у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
4. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера Лтд., 2001. 336 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. 3-є вид., перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
6. Берлач А.І. Фінансове право України : навчальний посібник. Київ : Університет «Україна», 2008. 328 с.
7. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи. *Економіка, фінанси, право*. 2001. № 7. С. 3–6.
8. Фінансове право : підручник / О.М. Бандурка та ін. ; за заг. ред. О.П. Гетманець. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2017. 392 с.

9. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Финансовое право : учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. Харьков : Легас, 2003. 359 с.
10. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
11. Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене постановою Кабінетів Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>
12. Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю : проект закону України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1057>
13. Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контролюючих органів у 1977 р. URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf
14. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
15. Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>

REFERENCES

1. Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand: International document dated 06/27/2014 № 984-011. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
2. Andriiko O.F. (1999). Orhanizatsiino-pravovi problemy derzhavnoho kontroliu u sferi vykonavchoi vlady [Organizational and legal problems of state control in the sphere of executive power]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
3. Yemets R.O. (2011). Administratyvno-pravovi zasady zdiisnennia derzhavnoho kontroliu u sferi zemelnykh vidnosyn [Administrative and legal measures of state control in the field of land relations]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
4. Bandurka O.M., Tyshchenko M.M. (2001). Administratyvnyi protses : pidruchnyk [Administrative process : textbook]. Kyiv : Litera LTD [in Ukrainian].
5. Stetsenko S.H. (2011). Administratyvne pravo Ukrainy : navch. posib. 3-tie vyd., pererob. ta dop. [Administrative law of Ukraine : academic. manual]. Kyiv : Atika [in Ukrainian].
6. Berlach A.I. (2008). Finansove pravo Ukrainy : navch. posib. [Financial law of Ukraine : academic. manual] Kyiv : Universytet "Ukraina" [in Ukrainian].
7. Stefaniuk I.B. (2001). Finansovyi kontrol: vyznachennia poniattia i systemy [Financial control: definition of the concept and system]. *Ekonomika, finansy, pravo*. № 7. P. 3–6 [in Ukrainian].
8. Bandurka O.M. (2017). Finansove pravo : pidruch. [Financial law : textbook] Kharkiv : Kharkiv. nats. un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
9. Voronova L.K., Kucheriavenko M.P. (2003). Fynansovoe pravo : ucheb. posobyе dlia studentov yuryd. vuzov y f-tov [Financial law : textbook for students of law schools and faculties]. Kharkov : Lehas [in Ukrainian].
10. Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine" dated January 26, 1993 № 2939–XII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
11. The Regulation on the State Audit Service of Ukraine was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 3, 2016 № 43. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>
12. Draft Law of Ukraine "On the Basic Principles of the Activities of State Financial Control Bodies". Retrieved from: <https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/1057>
13. Lima declaration of guiding principles of control, adopted by the IX Congress of the International Organization of Supreme Control Bodies (INTOSAI) in 1977. Retrieved from: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf
14. Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" dated July 2, 2015 № 576–VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
15. The Regulation on the Ministry of Finance of Ukraine was approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 20, 2014 № 375. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>