

<sup>17</sup> Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>

<sup>18</sup> Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

<sup>19</sup> Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

<sup>20</sup> Закон України «Про Національний банк України» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

<sup>21</sup> Проект федерального закона «О государственном финансовом контроле» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.nasledie.ru/schetpal/15\\_14/15\\_14\\_16/article.php?art=2](http://old.nasledie.ru/schetpal/15_14/15_14_16/article.php?art=2)

<sup>22</sup> Конституция Республики Беларусь : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus>

<sup>23</sup> Закон Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000142>

<sup>24</sup> Гетманець О. П. Вказана праця.

#### Резюме

##### **Шашенок Я. В. Поняття державного фінансового контролю в законодавстві України.**

У статті розглядаються позиції представників фінансово-правової та економічної науки щодо проблем пізнання понять «державний фінансовий контроль», «фінансовий контроль» і подвійної природи терміна «контроль». Наводяться приклади законодавчих спроб із встановлення понятійно-категоріального апарату державного фінансового контролю в нормативно-правовій системі України. Також вказуються приклади закордонних правових актів з регулювання державного фінансового контролю.

**Ключові слова:** контроль, фінансовий контроль, державний фінансовий контроль.

#### Резюме

##### **Шашенок Я. В. Понятие государственного финансового контроля в законодательстве Украины.**

В статье рассматриваются позиции ученых финансово-правовой и экономической науки относительно проблем познания понятий «государственный финансовый контроль», «финансовый контроль» и двойственной природы термина «контроль». Приводятся примеры законодательных попыток по установлению понятийно-категориального аппарата государственного финансового контроля в нормативно-правовой системе Украины. Также указываются примеры зарубежных правовых актов по регулированию государственного финансового контроля.

**Ключевые слова:** контроль, финансовый контроль, государственный финансовый контроль.

#### Summary

##### **Shashenok J. Concept of state financial control in legislation of Ukraine.**

The article examines how scientists from financial law and legal field of knowledge interpret concepts of «state financial control», «financial control» and dual nature of term “control”. There are examples of legislative attempts to establish conceptual-categorical tools of state financial control in the legal system of Ukraine. Also, indicated foreign examples of legal acts on regulation of financial control.

**Key words:** control, financial control, state financial control.

УДК 347.73

### **М. Л. ШОСТАКОВСЬКИЙ**

*Михайло Леонідович Шостаковський, аспірант  
Київського університету права НАН України*

## **ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ**

Фінансова система та фінансова діяльність є досить складним механізмом, який поєднує в собі значну кількість різноманітних елементів управління, взаємодія та налагоджена робота яких є необхідною умовою для ефективного функціонування фінансової системи країни. Важливе значення у цьому механізмі відведено саме органам, до компетенції яких віднесено визначення основних напрямів фінансової діяльності та її безпосередня реалізація у суспільне та державне життя. Державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи у межах своєї компетенції та повноважень визначають дії щодо планування й подальшого розподілу, перерозподілу фінансових ресурсів, їх використання, контролю за цільовим призначенням та правильністю використання фінансів. Метою такої діяльності є підвищення рівня добробуту та життя населення, формування сприятливого клімату для залучення іноземних інвестицій у державу та провідні галузі суспільного виробництва, підвищення рівня економічного розвитку країни.

© М. Л. Шостаковський, 2016

Проблемні питання функціонування фінансової діяльності держави, в тому числі і органів управління фінансовою діяльністю, були предметом дослідження багатьох науковців, таких як: М. Г. Білопольський, Т. О. Губанова, О. П. Кириленко, Л. Л. Кінашук, С. М. Клімова, Н. І. Коваленко, Ю. О. Костенко, М. П. Кучерявенко, Л. О. Миргородська, А. Б. Мокрицька, В. І. Оспіщев, О. Г. Остапенко, І. О. Панов, С. М. Попова, В. Ф. Роль, Л. А. Савченко, В. В. Сергієнко, І. Є. Чуркіна та ін. Проте не достатньо вивченими залишаються завдання, які стоять перед органами управління фінансовою діяльністю держави, оскільки, на сьогодні немає єдності наукових думок та позицій з цього питання.

**Мета статті** полягає у визначенні та характеристиці основних завдань, які стоять перед органами управління фінансовою діяльністю в Україні. Для досягнення цього у статті розв'язується низка важливих завдань: досліджується система органів управління фінансовою діяльністю, розглядаються наукові позиції вчених щодо визначення основних завдань управління фінансовою діяльністю у державі, проводиться їх аналіз.

Перш ніж перейти до розгляду завдань органів управління фінансовою діяльністю в Україні варто коротко охарактеризувати систему цих органів. Взагалі управління фінансовою діяльністю у державі, як і управління іншими видами діяльності, здійснюється державними органами, що згідно зі своїми повноваженнями приймають конкретні рішення та здійснюють реалізацію державної політики у відповідній сфері. Зазначимо, що у науковій літературі досить поширеною є класифікація органів державної влади на загальні та спеціальні. Загальні органи у сфері фінансової діяльності – це ті органи, для яких фінансова діяльність не є основним напрямом роботи, вони визначають лише найбільш загальні засади функціонування фінансової діяльності у державі. Ці органи характеризуються тим, що здійснюють управління та мають широкі повноваження у всіх без винятку суспільних відносинах, притаманних державі, тобто фінансова діяльність для цих органів не є пріоритетною та ключовою. До таких органів слід віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, які визначають основні правові положення щодо формування та подальшої реалізації фінансової політики у державі.

Суттєва роль при реалізації фінансової політики у державі відведена спеціальним органам управління, під якими розуміють ті органи, до повноважень яких безпосередньо віднесено визначення, здійснення та реалізацію фінансової політики. До таких органів у юридичній літературі віднесено Міністерство фінансів України, Рахункову палату України, Державне казначейство України тощо. В свою чергу, як вважає М. П. Кучерявенко, органи управління спеціальної (галузевої, міжгалузевої) компетенції включають дві підгрупи: а) органи, що здійснюють фінансову діяльність поряд зі своїми основними функціями (міністерства, відомства, за винятком Міністерства фінансів України); б) органи, для яких фінансова діяльність є основною (Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України та ін.). Ці органи створено спеціально для здійснення фінансової діяльності<sup>1</sup>. Спеціальні повноваження у сфері фінансового контролю покладено на органи Державної фіскальної служби та Контрольно-ревізійної служби України. Окреме місце у цій системі посідає Рахункова палата України – вищий контрольний орган для публічного контролю бюджету.

При розгляді завдань органів, які здійснюють фінансову діяльність, не можна недооцінювати роль та значення органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони здійснюють реалізацію фінансової політики та проводять фінансову діяльність у конкретно визначеній адміністративно-територіальній одиниці. Досліджуючи завдання органів місцевого самоврядування у фінансовій діяльності, С. В. Березовська виділяє контрольні повноваження органів місцевого самоврядування, суть яких зводиться до наступного: 1) дотриманням вимог чинного законодавства органами місцевого самоврядування при ухваленні ними фінансових рішень; 2) забезпечення раціонального, цільового та ефективного використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування; 3) попередження і виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням встановлених правил; 4) виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази місцевого самоврядування; 5) забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>. З огляду на наведене органи місцевого самоврядування здійснюють не тільки реалізацію фінансової політики на підпорядкованій їм території, а й мають значні контрольні повноваження у сфері використання фінансових ресурсів, здійснюють заходи щодо збільшення фінансових ресурсів у межах підпорядкованих адміністративно-територіальних одиниць.

Визначаючи основну мету та завдання органів управління фінансовою діяльністю, зазначимо, що органи загальної та спеціальної компетенції мають одну загальну мету – ефективне використання фінансових ресурсів у державі, забезпечення стабільності фінансових правовідносин, їх належного розподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових коштів, здійснення контролю за їх рухом та використанням. Проте у науковій літературі досить по-різному визначається мета та завдання органів, що здійснюють управління фінансовою діяльністю.

Так, наприклад, мету та завдання діяльності органів управління фінансовими ресурсами деякі вчені розглядають крізь призму визначення фінансової діяльності. До такої категорії науковців варто віднести Е. Д. Соколова, який зазначає, що фінансова діяльність держави – це особливий вид державної діяльності, що виражається в здійсненні органами держави всіх трьох гілок влади організаційних, юридичних і фактичних дій, спрямованих на створення, розподіл (перерозподіл) і використання фондів грошових коштів, як централізованих, так і децентралізованих, необхідних в умовах ринку для фінансового забезпечення життєдіяльності суспільства і держави. Розкриваючи сутність фінансової діяльності держави, науковець вважає, що

в умовах дії ринкових відносин фінансова діяльність держави спрямована не тільки на публічні фінанси (державні і муніципальні), а й поширюється на процеси створення, розподілу і, в певній частині, використання фондів грошових коштів господарюючих суб'єктів, діючих на праві приватної власності<sup>3</sup>. Характеризуючи дане визначення, можна із впевненістю зазначити, що автор виділяє наступне завдання органів законодавчої, виконавчої та судової гілки влади – фінансове забезпечення життєдіяльності суспільства і держави. Вважаємо, що така мета є досить загальною та не розкриває у повному обсязі тих завдань, які ставить перед собою кожний із органів для належного функціонування фінансової діяльності в державі.

У підручнику О. Д. Днілова та Д. М. Серебрянського до основних цілей (завдань) управління державними фінансами віднесено забезпечення: відносного балансу влади економічних інститутів держави, юридичних і фізичних осіб; бездефіцитного державного бюджету; стійкості національної валюти як основоположного елементу у фінансових відносинах; суспільного добробуту населення<sup>4</sup>. Дещо ширший перелік завдань державного управління фінансовою діяльністю називає Д. А. Пешенцев, який до них пропонує віднести: забезпечення стабільності фінансової системи; забезпечення адекватного зростання державних доходів; забезпечення ефективності використання державних фінансових коштів; мобілізацію фінансової системи на розв'язання тих, що стоять перед державою економічних і політичних завдань; організацію грошового звернення в країні<sup>5</sup>. Ми погоджуємося із наведеними вище думками науковців щодо визначення завдань, які стоять перед органами, які здійснюють управління фінансовою діяльністю, проте вважаємо, що даний перелік розкриває завдання управління виключно з економічної точки зору. На нашу думку, завдання та цілі органів управління фінансовою діяльністю варто розкривати й крізь призму розв'язання політичних та соціальних завдань, які стоять перед органами, до компетенції яких віднесено управління фінансовими ресурсами та реалізацію фінансової політики держави. Це пов'язано з тим, що діяльність уповноважених органів держави повинна бути спрямована не тільки на стабільність фінансової системи та її нормальне функціонування, а й на соціальний захист населення та політичну стабільність і нейтральність у суспільстві, а тому наведений вище перелік завдань доцільно розширити.

З цього приводу слушною є позиція Д. А. Лисицина, який завдання органів управління фінансовою діяльністю в Україні розкриває через мету фінансової діяльності, яка спрямована на здійснення, збирання, розподіл та використання державних грошових фондів для задоволення потреб держави. Задачами фінансової діяльності держави, на думку науковця, є: 1) створення фінансової інфраструктури суспільства і забезпечення її нормального функціонування; 2) добування коштів для забезпечення самого себе і функціонування своєї діяльності; 3) дія за допомогою грошових важелів впливу на соціально-економічні процеси, що відбуваються у суспільстві<sup>6</sup>. Конструктивним з приводу визначення завдань органів управління фінансовою діяльністю є підхід, наданий О. П. Орлюк, яка стверджує, що в процесі публічної фінансової діяльності держава, органи місцевої влади, місцевого самоврядування розв'язують цілу низку завдань, серед яких визначальними є: 1) планування й розподіл публічних грошових фондів відповідно до визначених законодавством цілей і завдань; 2) економічне стимулювання суспільного виробництва з метою його розвитку, інтенсифікації, запровадження національної інноваційної моделі; 3) контроль за законним та доцільним збиранням, розподілом і використанням грошових, матеріальних ресурсів<sup>7</sup>.

Цікавим щодо визначення завдань органів управління фінансовою діяльністю є й позиція, висловлена В. М. Опаріним, який наголошує, що управління фінансами включає дві головні складові: органи управління та форми і методи управлінської діяльності. Він вважає, що основним завданням органів управління фінансовою системою є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин, що досягається чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інститутами<sup>8</sup>. Ми підтримуємо думку науковця, оскільки, дійсно, управління передбачає певне впорядкування як суспільних відносин у конкретній сфері, такі і упорядкування різноманітних органів між собою, чіткого визначення їх компетенції та повноважень.

Таким чином, проаналізувавши наукові підходи до розуміння завдань органів управління фінансовою діяльністю в Україні, пропонуємо віднести до них такі:

- 1) упорядкування суспільних відносин у сфері фінансування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів держави;
- 2) запровадження заходів щодо належного та злагодженого функціонування всіх структурних елементів, які здійснюють реалізацію фінансової політики держави;
- 3) забезпечення цільового використання фінансових ресурсів у державі та належної реалізації державних цільових програм у сфері фінансової політики;
- 4) стимулювання фінансової політики щодо підвищення соціально-економічних процесів, пов'язаних із використанням фінансів у державі;
- 5) забезпечення стабільності грошової, економічної політики держави;
- 6) розвиток нових економічних та фінансових процесів у державі на основі чіткого й неупередженого розподілу фінансових повноважень між суб'єктами фінансової діяльності;
- 7) економічне стимулювання розвитку нових процесів у сфері фінансових правовідносин з метою підвищення рівня соціального життя населення та розвитку нових економічних процесів у державі;
- 8) формування сприятливого фінансового клімату для залучення іноземних інвестицій у державу;
- 9) пошук ефективних шляхів для розвитку фінансової діяльності у державі, нових форм та методів виявлення фінансових ресурсів, їх відтворення;

10) досягнення рівноваги та взаємозв'язку органів державної влади, органів місцевого самоврядування із фінансовою діяльністю інших суб'єктів фінансових правовідносин: підприємствами, установами, організаціями, юридичними та фізичними особами;

11) здійснення різноманітних контрольних повноважень за раціональним, ефективним, цільовим використанням фінансових ресурсів держави.

Як висновок зазначимо, що управління фінансами та фінансовою діяльністю є досить складним і багатогранним процесом, здійснюється різноманітними державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами. Управління фінансовою діяльністю спрямоване на ефективне та цільове використання фінансових ресурсів у державі, забезпечення стабільності фінансової політики, налагодження взаємодії як у самій системі, так і у взаємовідносинах із іншими зовнішніми елементами у державі та, як наслідок, забезпечення соціального добробуту населення держави, стабілізації економіки, подальшого активного розвитку ринкових механізмів і ринкових відносин у державі.

<sup>1</sup> Фінансове право України : підруч. / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький; за ред. М. П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 320 с. – С. 17.

<sup>2</sup> Березовська С. В. Контрольні повноваження рахункової палати України у сфері фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / С. В. Березовська // Наше право. – 2014. – № 1. – С. 160–164.

<sup>3</sup> Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований : дисс. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Эльвира Дмитриевна Соколова. – М. : Московская государственная юрид. академия, 2008. – 401 с. – С. 219.

<sup>4</sup> Фінанси у запитаннях і відповідях : навч. посіб. / О. Д. Данілов, Д. М. Серебрянський. – 2-е вид., перероб. та доп. ; Національний університет державної податкової служби України. – К., 2008. – 535 с. – С. 84–85.

<sup>5</sup> Пешенцев Д. А. Реформирование финансовой системы России в XIX веке / Д. А. Пешенцев // Современное право. – 2005. – № 4. – С. 67–72. – С. 69.

<sup>6</sup> Лисицын Д. А. Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Лисицын Денис Анатольевич. – Челябинск, 2004. – 27 с. – С. 18.

<sup>7</sup> Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підруч. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с. – С. 46.

<sup>8</sup> Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посіб. / В. М. Опарін ; Київський національний економічний ун-т. – К. : КНЕУ, 1999. – 164 с. – С.38.

#### Резюме

##### **Шостаковський М. Л. Щодо визначення основних завдань органів управління фінансовою діяльністю в Україні.**

У статті розглянуто систему органів управління фінансовою діяльністю держави, досліджено завдання загальних та спеціальних органів управління фінансовою діяльністю, проаналізовано наукові позиції вчених щодо визначення основних завдань та цілей цих органів, проведено їх аналіз, а також надано власне розуміння завдань органів управління фінансовою діяльністю в Україні.

**Ключові слова:** фінанси, фінансова діяльність, управління, органи влади, завдання.

#### Резюме

##### **Шостаковський М. Л. Об определении основных задач органов управления финансовой деятельностью в Украине.**

В статье рассмотрена система органов управления финансовой деятельностью государства, исследованы задачи общих и специальных органов управления финансовой деятельностью, проанализированы научные позиции ученых по определению основных задач и целей этих органов, проведен их анализ, а также предоставлено собственное понимание задач органов управления финансовой деятельностью в Украине.

**Ключевые слова:** финансы, финансовая деятельность, управление, органы власти, задачи.

#### Summary

##### **Shostakovskyy M. Main tasks bodies of management financial activities in Ukraine.**

In the article the system of financial management of the state investigated the task of general and special of financial management, analyzed academic position researchers to identify the main objectives and goals of these bodies conducted their analysis, and given the proper understanding of the problems of the financial activities in Ukraine.

**Key words:** finance, financial activities, management, authorities, task.