

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УПРАВЛІННЯ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

У статті висвітлена діяльність основного фінансового органу держави в управлінні фінансами – Міністерства фінансів та його підрозділів – Державного казначейства, Контрольно-ревізійної та Податкової служби.

Ключові слова: Міністерство фінансів, Державна податкова служба, Казначейство, Контрольно-ревізійне управління.

В статье освещена деятельность основного финансового органа страны в управлении финансами – Министерства финансов и его подразделений – Государственного казначейства, Контрольно-ревизионной и Налоговой службы.

Ключевые слова: Министерство финансов, Государственная налоговая служба, Казначейство, Контрольно-ревизионное управление.

The article reviews the activities of the main financial body of the state in financial management – the Ministry of Finance and its divisions – the State treasury, Control – audit and Tax services.

Key words: Ministry of Finance, State Revenue Service, Treasury, Control – audit Office.

В умовах ринкових відносин фінанси використовуються державою як ефективний регулятор усіх сфер економічного життя суспільства. Вони забезпечують функціонування економіки, стимулюють економічне зростання усіх регіонів країни, їх конкурентоспроможність на світовому ринку, забезпечують умови для стабільного процесу відтворення національного господарства і досягнення на цій основі ефективного соціально-економічного розвитку в Україні.

В цьому зв'язку дослідження розвитку управління фінансів набуває особливого значення.

Мета статті – дослідження становлення та розвитку системи органів управління фінансів в Україні з часів незалежності.

Найважливішою ознакою незалежності будь-якої держави є її фінансова система. З проголошенням у 1991 р. незалежності України розпочався процес становлення фінансової системи країни. Формування реальної ринкової економіки вимагало створення нової системи управління державними фінансами, яка б забезпечувала розробку та реалізацію нової фінансової політики держави, процес формування та ефективного використання фінансів для досягнення поставлених цілей у сфері фінансів та координувала дії усіх суб'єктів.

Згідно з Конституцією України загальне керівництво всією фінансовою системою держави було покладено на Міністерство фінансів. Цілий ряд функцій, які раніше виконувало союзне міністерство фінансів перейшли до Міністерства фінансів України. Розпочалася перебудова орга-

нізаційної структури Центрального апарату Міністерства і місцевих фінансових органів. На початок 1992 р., згідно діючого на той час адміністративного поділу України, вона складалася із Центрального апарату, який в свою чергу складався із управлінь і самостійних відділів, обласних фінансових управлінь, двох міських фінансових управлінь – м. Києва і Севастополя та районних фінансових відділів, районних фінансових відділів у містах, які мали районний поділ [5].

В непростих умовах становлення держави Міністерством фінансів було багато зроблено для розбудови фінансової системи суверенної України. Так, протягом 1991-1992 рр. в основному було створено власну податкову, бюджетну, митну системи, частково-валютну систему. Нові напрямки у фінансовій політиці в умовах трансформації економіки у ринкових умовах вимагали нових підходів до формування нової системи контролю за державними фінансами. Фінансовий контроль держави повинен був спрямовуватися насамперед на раціональне використання бюджетних коштів і коштів фондів цільового призначення, контроль за виконанням бюджету та використанням органами державної виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад коштів позабюджетних фондів, які через свої контрольні органи здійснювала Верховна Рада, Рада АР Крим та місцеві ради. Для забезпечення єдності контролю за формуванням доходів і здійсненням видатків Державного бюджету в складі Міністерства фінансів утворюються відокремлені

підрозділи – Контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство та Державна податкова служба [1].

Перші зміни відбулися в структурі податкової системи. З прийняттям Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет Україна почала будувати власну податкову систему. 4 грудня 1990р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про державну податкову службу в Україні» № 509-ХІІ, який визначив статус державної податкової служби, її функції та правові основи діяльності. Створення самостійної державної податкової служби мало забезпечити перехід від системи платежів до бюджету, які були при Радянському Союзі, до системи оподаткування доходу чи прибутків. З 1991р Державна податкова інспекція підпорядковується Міністерству фінансів.

У грудні 1993 р. приймається нова редакція Закону України «Про державну податкову службу в Україні». Згідно з цим Законом Державна податкова служба зберегла свій статус як орган, що діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується йому. Було визначено склад податкової служби, який складався з Головної державної податкової інспекції України, державних податкових інспекцій по АР Крим, областях, районах, містах і районах у містах Києва і Севастополя. Державні податкові інспекції здійснювали контроль за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю надходження до бюджетів податків, зборів, внесків до державних цільових фондів, встановлених законодавством України. Державна податкова служба включала два підрозділи: податкову інспекцію, яка підпорядковувалася Міністерству фінансів та податкову поліцію, яка підпорядковувалася Міністерству внутрішніх справ [4].

В подальші роки продовжується удосконалення податкової системи. В структурі головної податкової інспекції відбулися зміни. Після Указу Президента «Про утворення державної податкової адміністрації України та місцевих податкових адміністрацій» від 22.08.1996 р. № 60 змінився статус державної податкової служби. На базі органів державної і податкової інспекції та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України по боротьбі з приховуванням прибутків від оподаткування була утворена Державна податкова адміністрація. Подальші удосконалення податкової системи визначенні Основними положеннями податкової політики в Україні, схваленими Постановою Верховної Ради України від 04.12.1996 р. передбачали реформування правових норм, що визначали форми, методи, механізми регулювання і встановлювали величини і порядки справлення податкових зборів. Сьогодні в Україні діє новий Податковий кодекс від 02.12.2010 року № 2755-VI, який регулює відносини, що виникають у сфері справлення податків і зборів [7].

Здійснення контролю за мобілізацією і ефективним та цільовим використанням коштів бюджету та інших господарських органів у частині

виконання ними виділених їм бюджетних коштів було покладено на контрольно-ревізійну службу. У січні 1993 р. був прийнятий Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» № 2939-ХІІ, яким визначено її статус, функції та правові засади діяльності. Відповідно до цього закону на базі контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів і підрозділів відомчого контролю міністерств та інших центральних органів виконавчої влади створено державну контрольно-ревізійну службу, яка є центральним органом державної виконавчої влади. Згідно ст. 1 цього Закону визначена структура державної контрольно-ревізійної служби. Вона складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, якому підпорядковані контрольно-ревізійні управління в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі. До складу обласних контрольно-ревізійних управлінь входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи), у районах, містах і районах у містах з районним поділом. Пізніше відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24.06.2007 року № 884 «Про запровадження Положення про Головне контрольне-ревізійне управління» йому було надано статус центрального органу виконавчої влади, що забезпечував реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [2].

Відповідно до Закону – головним завданням контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах, ефективним використанням коштів, виконанням місцевих бюджетів. Державний фінансовий контроль реалізується через проведення державного фінансового аудиту та інспектування.

Правову основу діяльності контрольно-ревізійної служби України складають Конституція України, Закон України «Про державний фінансовий контроль», законодавчі акти, акти Президента і Кабінету міністрів України. Державна контрольно-ревізійна служба України утримується за рахунок Державного бюджету України.

В умовах трансформації економіки для розбудови фінансової системи і забезпечення фінансової стабільності в державі Кабінет Міністрів України у 1993 р. прийняв Положення про Міністерство фінансів України (Постанова «Питання Міністерства фінансів України» від 27.02.1993 р. № 147), згідно якому Міністерство стало головним органом виконавчої влади. Було затверджено нову структуру апарату Міністерства, а разом із змінами в структурі апарату відбулося посилення окремих функцій Міністерства, переважно пов'язаних із зміною форм власності, демонополізацією виробництва, розвитком підприємницької діяльності і різних галузей економіки у регіонах, створенням і функціонуванням спеціальних вільних економічних зон. В червні 1994р. в складі Міністерства фінансів та його підрозділів в областях,

районах, містах утворилися управління, відділи та інспекції державних доходів. Вони несли відповідальність за дотриманням діючого порядку справлення бюджетних доходів і за виконання плану надходжень платежів до бюджету [5].

З метою забезпечення ефективного управління коштами Державного бюджету України, контролем за виконанням державних фінансових ресурсів і активів, підвищення оперативності в фінансуванні видатків відповідно до Указу Президента України «Про Державне казначейство України» від 27.04.1995 р. № 335 при Міністерстві фінансів України утворюється Державне казначейство. Постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.1995 р. № 590 затверджено Положення «Про Державне казначейство України». Згідно Положення Державне казначейство є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів і йому підпорядковується. Воно складається із Центрального апарату Державного казначейства України та територіальних органів – головних управлінь в АР Крим, областях, містах – Києві і Севастополі, управлінь Державного казначейства у районах і містах. На цю структуру було покладене завдання здійснення контролю за виконанням державного бюджету, а також за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів і позабюджетних коштів установ та організацій, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Сьогодні Державне казначейство в своїй діяльності керується постановою КМУ від 26.04.2007 р. № 676 із змінами і доповненнями [3].

Реформування органів державного фінансового контролю продовжується, але, як показує практика, системного підходу до розбудови державного фінансового контролю не має. Всупереч конституційним нормам розподілу влади й повноважень на провідну роль в організації та проведенні державного фінансового контролю претендує Головне контрольно-ревізійне управління.

Враховуючи вимоги Стратегії економічного і соціального розвитку 2004-2015 р. та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. Міністерством фінансів та фінансовими органами інтенсивно проводиться бюджетна і податкова політика, удосконалюється фінансовий механізм взаємовідносин держави та місцевої влади. Важливим кроком Міністерства фінансів у фінансовій політиці стало прийняття бюджетного кодексу. З його ухваленням у 2001 році почалася перебудова бюджетного процесу в Україні. В його основу покладено програмно-цільовий метод планування бюджетних видатків, сформовано механізм міжбюджетних відносин держави, АР Крим та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими

ресурсами. У складі Міністерства утворюються департаменти і управління, які координують роботу галузей управлінь, що входили до складу кожного департаменту. Крім того, на департаменти були покладені важливі завдання з втілення в життя фінансової політики. Посилився бюджетний блок Міністерства, у складі департаменту по бюджету були створені управління, до основних функцій яких входило складання і виконання бюджету. Підвищилася роль Міністерства фінансів у розробці макроекономічної стратегії та прогнозування [1].

Поступово Міністерство фінансів перетворюється на головний орган уряду по розробці та реалізації фінансової політики. Сьогодні Міністерство фінансів в своїй управлінській діяльності керується Постановою КМУ від 27.12.2006 року № 1837 «Про запровадження Положення про Міністерство фінансів України» із змінами і доповненнями, Конституцією України, Законом України «Про державний фінансовий контроль» та іншими законодавчими актами.

На сучасному етапі реформування системи органів управління фінансами особливу актуальність набувають питання доцільності відокремлення органів фінансового контролю від Міністерства фінансів. Якщо раніше підпорядкованість Міністерству фінансів забезпечувала єдність державного контролю за формуванням доходів та здійсненням видатків державного бюджету, то сьогодні розбудова цієї системи йде шляхом подальшого відокремлення її складових. Відокремленість Державної податкової адміністрації зумовила фіскальну спрямованість дій податкових органів та тенденцію до їхнього переродження в «силову структуру» через утворення у їхньому складі спеціальних підрозділів з боротьби з податковими правопорушеннями-податкової міліції. Та головне – відбулась відокремленість стадії виконання бюджетами за доходами, що не сприяє гармонізації бюджетного процесу держави, який постійно має нестачу ресурсів і щорічно потребує додаткових бюджетних надходжень. Крім того, відокремлення призвело до послаблення ролі Міністерства фінансів як центрального органу виконавчої влади у сфері фінансової політики держави [6].

Реформування системи органів управління фінансами в Україні – це неперервний процес, який триває і сьогодні.

Підсумовуючи вищесказане, зазначимо, що система органів управління фінансами в Україні потребує подальшого удосконалення. Створення єдиної системи управління фінансами забезпечить результативність не тільки фінансової політики держави, але й сприятиме ефективному розвитку економіки країни та її регіонів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Венгер В. В. Фінанси: Навч. посіб. (для студен. вищ. навч.закл.). – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 56 с.
2. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль : Навч. посіб. (для студен. вищ. навч. закл.) – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – С. 22–25, 34–38 с.

3. Державний фінансовий контроль : Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / Н. С. Витвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Куцупатрий. – К. : КНЕУ, 2003. – С. 294–296, 314 с.
4. Довгалюк В. І., Ярмоленко Ю. О. Податкова система : Навч. посіб. – К. : Центр учб. л-ри, 2007. – 192 с.
5. Пятаченко Г. О., Кухарець Л. В. Становлення та розвиток фінансів України (1917-2003). – К. :НДФІ, 2005. – 26, 290, 748, 691 с.
6. Сивульський М. І. Проблеми становлення системи державного фінансового контролю в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 4–7.
7. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К. :Знання – Прес, – 2004. – 167, 276, 376 с.

Рецензенти: Пісьмаченко Л. М.– д.держ.упр.;
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Штермер О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 06.05.2011 р.