

**Гулько В. В.,**

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України,  
головний спеціаліст відділу аудиту роботи  
підрозділів МВС управління внутрішнього аудиту  
Департаменту контрольної-ревізійної роботи  
Міністерства внутрішніх справ України

## **АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано поняття фінансового контролю та його відмітні риси. Розглянуто механізм функціонування державного фінансового контролю. Визначено сучасний стан регулювання фінансового контролю в Україні, виокремлено його особливості та недоліки.*

Ключові слова: контроль, державний фінансовий контроль, принципи державного фінансового контролю, рівні фінансового контролю.

Фінансовий контроль як невід'ємна складова сучасної фінансової системи держави є об'єктом дослідження багатьох науковців, зокрема Н. С. Вітвицької, О. П. Гетманця, І. П. Лопушинського, І. Б. Стефанюка, Н. М. Хижої, І. Ю. Чумакової та ін. У наукових працях названих дослідників основну увагу приділено побудові системи фінансового контролю, а також аналізу ключових організаційно-правових засад його регулювання.

Незважаючи на велику кількість досліджень у цій сфері, існують аспекти, що потребують додаткової розробки, зокрема аналіз механізму фінансового контролю у державі з позицій системного підходу.

Метою статті є обґрунтування основних засад функціонування системи фінансового контролю в Україні, визначення її основних недоліків та протиріч.

На сучасному етапі розвитку країни особливо актуальні питання вдосконалення управління, важливою функцією якого є контроль. Держава не може нормально функціонувати і розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту та іншими сферами суспільного життя. Контроль є невід'ємним елементом надбудови суспільства, який зазнає серйозних змін у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої та виконавчої влади.

Ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в державі значною мірою залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, належної організації їх виконання. Систематичний і всеосяжний контроль сприяє виваженості прийняття рішень, розпоряджень та інших нормативних документів, своєчас-

ній їх реалізації. Він є необхідною умовою виявлення й усунення недоліків у діяльності об'єктів управління та причин, що їх породжують<sup>1</sup>.

Контроль у широкому розумінні — це процес, який має забезпечити відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети.

Сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об'єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю для виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань у процесі виконання.

Фінансовий контроль — комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства і полягає в установленні фактичного стану справ у фінансово-господарській діяльності на підконтрольному об'єкті.

Фінансовий контроль являє собою перевірку господарських і фінансових операцій з точки зору їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності.

Державний фінансовий контроль — різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він передбачає оцінювання дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямоване на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також розпорядження коштами, які залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України.

Державний фінансовий контроль передбачає досягнення таких основних цілей:

- 1) викриття на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових й матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на ранній стадії;
- 2) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;
- 3) ужиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів.

---

<sup>1</sup> Вітвицька Н. С. Державний фінансовий контроль : навч.-метод. посіб. / Н. С. Вітвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Коцупатрий та ін. — К. : КНЕУ, 2003. — 408 с.

Основні принципи фінансового контролю закладено міжнародними законодавчими актами, зокрема так званою Лімською декларацією.

Лімська декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.) визнає контроль обов'язковим елементом управління й підкреслює, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити коригуючих заходів, а в окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому<sup>2</sup>. Контроль бюджетного процесу належить до основних напрямків державного фінансового контролю у країнах ЄС, де роботі з удосконалення законодавчих та методологічних засад його здійснення надається велике значення. Досвід та рекомендації країн ЄС щодо принципів контролю доцільно, на нашу думку, враховувати при визначенні принципів контролю бюджетного процесу.

На думку О. П. Гетманця<sup>3</sup>, встановлені ст. 7 Бюджетного кодексу України (БКУ)<sup>4</sup> принципи ефективності, цільового використання бюджетних коштів, публічності та прозорості визначають підстави здійснення бюджетного процесу і відповідають вимогам щодо організації його контролю, які висуваються до країн ЄС. Проте контрольна діяльність, що здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу та рівнях бюджетної системи, до того ж провадиться з метою припинення порушень та притягнення до відповідальності винних осіб. Крім названих принципів на це націлений принцип відповідальності учасників бюджетного процесу (п. 11 ст. 7 БКУ), за яким кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. Для реалізації цього принципу у БКУ затверджені контрольні повноваження учасників бюджетного процесу та органів фінансового контролю, вводиться поняття “бюджетне правопорушення” та “відповідальність за бюджетні правопорушення”. Тому, як зазначає О. П. Гетманець, цей принцип доцільно визначити у п. 11 ст. 7 БКУ як “принцип контролю та відповідальності учасників бюджетного процесу”<sup>5</sup>.

В Україні державний фінансовий контроль за виконанням бюджету і використанням органами державної влади та виконавчими органами міс-

---

<sup>2</sup> Лімська декларація керівних принципів контролю / IX Конгрес Міжнародної організації вищих контролюючих органів (ІНТОСАЙ), 1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

<sup>3</sup> Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20–24.

<sup>4</sup> Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

<sup>5</sup> Гетманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20–24.

цевих Рад народних депутатів позабюджетних фондів здійснюють органи законодавчої (представницької) і виконавчої влади України. До системи органів державного фінансового контролю входять: Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Державна контрольно-ревізійна служба України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради народних депутатів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад<sup>6</sup>.

Однак у розподілі повноважень також наявні прогалини, що не створюють необхідних передумов для законності фінансового контролю. Так, згідно зі ст. 114 БКУ неможливо окреслити контрольну компетенцію Верховної Ради Автономної Республіки Крим та інших відповідних рад у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, що здійснюють (як встановлює норма) “контроль за виконанням рішення відповідної ради про бюджет” та інші бюджетні повноваження, тобто тільки за виконанням прийнятого бюджету.

Правова норма не надає тлумачення особливостям контрольної компетенції представницьких органів влади відносно строків, порядку, видів, форм проведення контрольних заходів, притягнення до відповідальності за невиконання бюджетів відповідних суб’єктів, тобто організацію так званого горизонтального контролю.

Разом з тим згідно зі ст. 115 БКУ виконавчі органи влади здійснюють контроль по вертикалі, тобто учасники вищого рівня бюджетного процесу контролюють учасників нижчого рівня щодо відповідності бюджетному законодавству показників затверджених бюджетів та інші показники, що порушує принцип самостійності бюджетної системи. До того ж, як зазначає О. П. Гетманець<sup>7</sup>, у бюджетному процесі відсутні контрольні повноваження громадськості, які закладені Конституцією України.

Функції фінансового контролю поширюються на всю господарську та фінансову діяльність підприємств і організацій. Згідно з проектом Закону України “Про систему державного фінансового контролю в Україні” державний фінансовий контроль поділяється на:

- загальнодержавний;
- спеціалізований;
- відомчий;
- комунальний (муніципальний).

Організаційну структуру державного фінансового контролю в Україні наведено на рисунку.

---

<sup>6</sup> *Артус М. М.* Бюджетна система України : навч. посіб. / М. М. Артус, Н. М. Хижа. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220 с.

<sup>7</sup> *Гетманець О. П.* Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетманець // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 20–24.

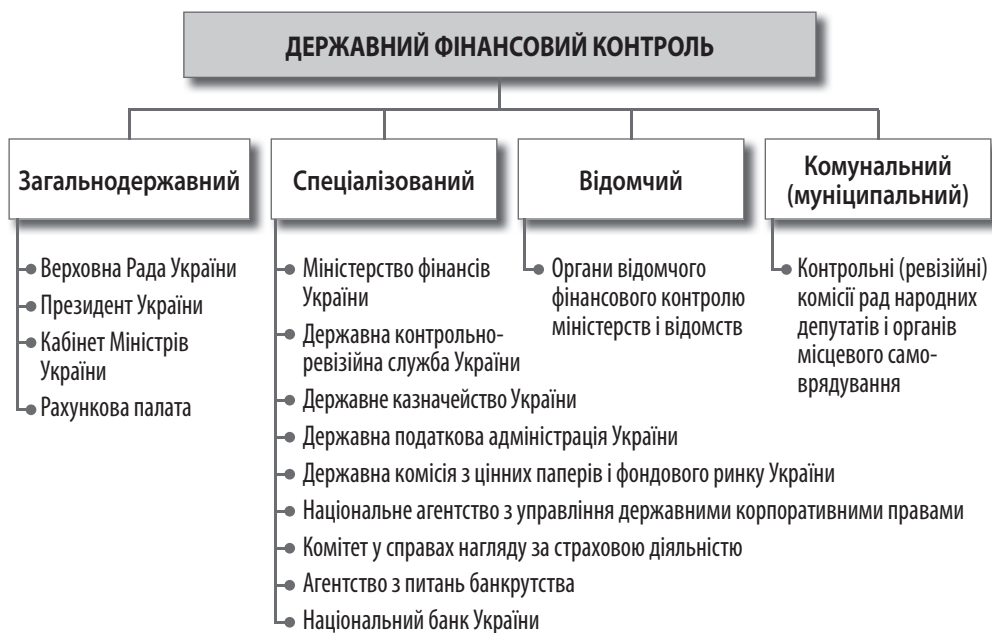


Рисунок. Організаційна структура державного фінансового контролю в Україні

Джерело: Вітвицька Н. С. Державний фінансовий контроль : навч.-метод. посіб. / Н. С. Вітвицька, І. Ю. Чумакова, М. М. Коцупатрий та ін. — К. : КНЕУ, 2003. — 408 с.

Загальнодержавний контроль здійснюється Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України під час реалізації наданих їм конституційних повноважень. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Цей орган контролю проводить свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Спеціалізований державний фінансовий контроль проводиться Міністерством фінансів України, Головним контрольно-ревізійним управлінням України, Державним казначейством України, Державною податковою адміністрацією України, Національним банком України, державними комітетами, їхніми структурними підрозділами та іншими спеціалізованими органами контролю.

Рахункова палата — це постійно діючий орган контролю, утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Відповідно до закону вона здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Рахункова палата України є членом INTOSAI з 1998 р. і EUROSAI — з 1999 р. Рахункова палата має повноваження щодо здійснення державного контролю в обсязі, який відповідає Лімській декларації керівних принципів контролю<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 43. — Ст. 212.

Нині Рахункова палата уповноважена контролювати повний цикл бюджетного процесу – формування і виконання державного бюджету (внаслідок поновлення ст. 98 Конституції України)<sup>9</sup>.

Внутрішній фінансовий контроль (мікрорівень) в Україні здійснюють Головне контрольно-ревізійне управління та ревізійні служби центральних органів виконавчої влади. Першим кроком у реформуванні системи внутрішнього державного контролю було затвердження у 2002 р. Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна<sup>10</sup>, які визначили вимоги до планування, організації та виконання контрольних заходів<sup>11</sup>.

Таким чином, існує достатня кількість законодавчих актів, призначених регулювати систему фінансово контролю, однак вони не є досконалими. Зокрема, недостатньо чітко визначена ієрархія органів фінансового контролю, тому систему не можна вважати остаточно сформованою.

---

<sup>9</sup> Конституція України від 28.06.1996 №254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>10</sup> Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 09.08.2002 № 168.

<sup>11</sup> Гнідець О. Державний фінансовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку / О. Гнідець // Економіка України в умовах посилення глобалізаційних процесів: виклики і перспективи : матер. Міжнар. наук. студ.-аспірант. конф. (Львів, 15–16 травня 2009 р.). – Львів : Львівський нац. ун-т, 2009. – С. 104–105.