

**ФОКША Л. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
господарсько-правових дисциплін  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.72

### ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті охарактеризовано сутність фінансового контролю, розглянуто проблеми організації та здійснення фінансового контролю, визначено шляхи вдосконалення системи фінансового контролю в контексті європейської інтеграції.

**Ключові слова:** фінансовий контроль, система фінансового контролю, органи контролю.

В статье охарактеризовано сущность финансового контроля, рассмотрены проблемы организации и осуществления финансового контроля, определены пути совершенствования системы финансового контроля в контексте европейской интеграции.

**Ключевые слова:** финансовый контроль, система финансового контроля, органы контроля.

The article characterizes by the essence of financial control. The author considers the problem of organization and realization of financial control, defines ways to improve the system of financial control in the context of European integration.

**Key words:** financial control, system of financial control, control authorities.

**Вступ.** Трансформаційні зміни економічної та політичної системи України в умовах європейської інтеграції об'єктивно передбачають суттєву перебудову управлінських функцій держави, у тому числі й контрольних.

Виключно важлива роль фінансового контролю в системі управління суспільними процесами обумовлена тією обставиною, що контролю піддається весь процес формування, розподілу, перерозподілу й використання публічних фінансів. Від того, наскільки ефективно та збалансовано здійснюються контрольні заходи у фінансово-бюджетній сфері, значною мірою залежить забезпечення національних економічних інтересів держави, поліпшення керованості державними фінансовими ресурсами, розвиток ринкової економіки. Такі важливі напрями державної політики, як боротьба з корупцією, зниження адміністративного тиску на суб'єктів підприємництва, також залежать від дієвості та ефективності роботи контролюючих органів.

**Постановка завдання.** Слід констатувати, що діюча в Україні система фінансового контролю не може забезпечити дотримання на високому рівні фінансово-бюджетної дисципліни, що зумовлено наявністю значної кількості нерозв'язаних проблем в організації фінансового контролю. Існування об'єктивної потреби створення цілісної системи фінансового контролю, яка побудована на єдиних організаційних та методологічних засадах, і, як наслідок, покращення рівня фінансової дисципліни зумовлює необхідність визначити пріоритетні напрями вдосконалення фінансового контролю в сучасних умовах.

Питання організаційно-правового забезпечення контролю у фінансово-бюджетній сфері вивчалися в працях вітчизняних і зарубіжних науковців: Е.О. Алісова, Д.А. Бекерської,



М.Т. Білухи, В.В. Бурцева, А.А. Васильєва, Л.К. Воронової, О.П. Гетманець, О.Ю. Грачової, О.М. Горбунової, В.А. Жукова, Ф.Й. Іванського, М.В. Карасевої, Е.В. Калюги, Е.А. Кочеріна, Т.М. Кравцової, М.П. Кучерявенка, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, О.П. Орлюк, О.П. Пашенко, П.С. Пацурківського, Н.В. Пришви, Л.А. Савченко, Н.І. Хімічевої та ін. Проте за всієї важливості проведених досліджень у наукових колах досі немає чітко окресленого підходу до визначення наукових засад і напрямів удосконалення правового регулювання фінансового контролю.

**Метою статті** є дослідження стану фінансового контролю в Україні та визначення пріоритетних напрямів удосконалення системи фінансового контролю в контексті європейської інтеграції.

**Результати дослідження.** У науковій літературі тривалий час дискутується питання щодо визначення змісту поняття «фінансовий контроль». Науковці розглядають державний фінансовий контроль із різних позицій: як нагляд за законністю дій; як складову державного управління; як форму державного регулювання; виходячи зі змісту контрольованих дій; за компетенцією органів, що здійснюють фінансовий контроль; як процес за дотриманням законності та доцільності; як складову фінансової діяльності держави.

Незважаючи на різноманіття точок зору з приводу визначення фінансового контролю, у більшості випадків науковці солідарні в призначенні контролю – забезпечення законності та фінансової дисципліни.

Лімська декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.) визнає контроль обов'язковим елементом управління, 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 корегуючі заходи, а в окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходи для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [1].

Отже, загальна мета фінансового контролю – створення ефективного фінансового механізму, а безпосередня мета – забезпечення ефективності фінансової діяльності держави. Об'єктом фінансового контролю є грошові процеси, що відбуваються під час формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів.

Суб'єктами, що наділені контрольними повноваженнями чи певними правами, є як органи державного управління та місцевого самоврядування, інші публічні органи, так і інститути незалежного фінансового контролю.

Отже, під фінансовим контролем варто розуміти регламентовану правовими нормами діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів, громадськості, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів.

Система фінансового контролю, що створена й функціонує в Україні, є недостатньо дієвою та не забезпечує повною мірою дотримання належної фінансово-бюджетної дисципліни, про що свідчить той факт, що за період із 2008 р. до 2012 р. обсяг правопорушень у бюджетній сфері України зріс у 4,7 разу [2, с. 3].

Невідповідність системи фінансового контролю вимогам сьогодення є наслідком низки проблем як законодавчого, так і організаційно-методологічного характеру, які створюють тенденції до збільшення фінансових правопорушень.

Однією з головних проблем діючої системи фінансового контролю є недосконалість і суперечливість чинного законодавства, що регламентує організацію та здійснення контролю. В Україні питання здійснення фінансового контролю регламентується Конституцією України, низкою законів і підзаконних актів, проте відсутній базовий закон, який би однозначно



унормовував сутність фінансового контролю, його функціональне призначення, принципи організації, систему органів фінансового контролю й механізм їх взаємодії, форми, способи й методи його здійснення. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ, хоча й покликаний визначити правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю, лише регламентує діяльність центрального органу виконавчої влади, уповноваженого Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [3].

Внаслідок безсистемності в нормативному полі України спостерігається розбалансована система контролюючих органів та дублювання їхніх обов'язків. Зокрема, нині в Україні державний фінансовий контроль здійснюється численними органами, непов'язаними між собою. Більшість функцій і повноважень у сфері державного фінансового контролю дублюються зовнішніми та внутрішніми органами й структурними підрозділами державного фінансового контролю [4]. Відсутній чіткий, законодавчо встановлений розподіл повноважень контролюючих органів, а також не визначено повною мірою механізми взаємодії та координації дій органів контролю між собою, з іншими органами публічної влади та громадськістю. Відсутні єдині підходи до структурної організації суб'єктів контролю.

Чинне законодавство практично не регламентує організацію внутрішнього (місцевого) та громадського фінансового контролю, що спричиняє відсутність єдиної системи організації фінансового контролю на рівні територіальних громад.

Не сприяє ефективності контролю й недостатній рівень інформування громадськості щодо стану фінансово-бюджетної дисципліни та результатів контрольних заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

До недоліків існуючої системи фінансового контролю в Україні слід віднести також відсутність законодавчого закріплення належного рівня відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни та відшкодування втрачених державних коштів.

Поряд із цим необхідно констатувати той факт, що в законодавстві України відсутнє положення щодо відповідальності посадових осіб контролюючих органів, унаслідок чого упереджене, непрофесійне та неетичне виконання своїх повноважень посадовими особами органів державного фінансового контролю не є предметом відповідальності, до них застосовується презумпція невинності, що створює підґрунтя для зловживань і корупційних дій із їхнього боку [4].

Однією з ключових проблем залишається проблема підготовки кадрів контролюючих органів. Необхідність регулярного підвищення кваліфікації та професійного рівня, участі співробітників контрольних органів у різних навчальних заходах та обміну досвідом обумовлена постійною зміною чинної нормативно-правової бази.

Вищезазначене дозволяє констатувати, що проблеми фінансового контролю в Україні визначаються як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. До зовнішніх факторів відносяться рівень розвитку економіки, рівень розвитку законодавчої бази, податкова політика держави, дотримання чинного законодавства та низка інших факторів. У числі внутрішніх чинників можна виділити такі чинники, як стиль роботи керівників усіх рівнів влади, визначення та документальне закріплення процедур контролю, налагодженість системи інформаційного забезпечення [5].

Запровадження єдиної ефективною та дієвою політики у сфері фінансового контролю слід розпочинати з розробки Стратегії розвитку системи фінансового контролю в Україні (далі – Стратегія). Стратегія має визначити основні напрями реформування існуючої системи фінансового контролю, закріпити основні принципи, завдання та процедурні моменти. Очевидно, що основні напрями перетворень, найбільш характерні риси нової моделі системи фінансового контролю, його сучасну концепцію необхідно розробляти лише на основі всебічного теоретико-методологічного дослідження, вивчення зарубіжного досвіду, сучасної практики.

Реформування системи фінансового контролю має відбуватися відповідно до принципів і стандартів, що встановлені Міжнародною організацією вищих органів фінансового



контролю (INTOSAI) та Європейською організацією вищих органів фінансового контролю (EUROSAI).

Результатом упровадження Стратегії має стати нова ефективна система фінансового контролю, яка забезпечить поліпшення стану фінансово-бюджетної дисципліни внаслідок створення прозорого й чіткого механізму здійснення контрольних заходів, стандартизацію системи контролю відповідно до міжнародних стандартів та створення ефективної державної політики в цій сфері на середньо- та довгострокову перспективу. Нова система фінансового контролю має будуватися на єдиних принципах і нормах функціонування, мати чітке розмежування функцій і повноважень органів контролю.

При цьому, на думку І.І. Микитюка, необхідно враховувати, що «єдина система державного фінансового контролю – це складна багаторівнева система, утворена низкою підсистем, кожна з яких має власну структуру й логіку розвитку» [6].

З метою формування й реалізації Стратегії розвитку системи фінансового контролю доцільно створити Тимчасову міжвідомчу комісію з організації розвитку системи фінансового контролю. Зазначена комісія повинна здійснювати координацію дій міністерств, відомств, інших органів виконавчої влади щодо участі в розробці та реалізації відповідних програм.

Створення системи фінансового контролю, що відповідає потребам державного управління на сучасному етапі, передбачає реалізацію сукупності заходів правового, організаційного та методологічного характеру. І все це потребує невідкладного та поетапного вирішення.

Основною вимогою сьогодення є розробка системного закону про фінансовий контроль, у якому повинні бути передбачені й чітко визначені поняття фінансового контролю; єдині принципи фінансового контролю; перелік органів фінансового контролю, їх функції, сфера діяльності та порядок взаємодії; методи фінансового контролю, порядок здійснення контрольних заходів, механізми оскарження дій контролюючих органів та їхніх посадових осіб.

Зазначений закон має стати фундаментом для розробки та прийняття комплексу підзаконних актів, інструктивних, регламентуючих документів, сучасних методологічних розробок, що й створить правову основу для формування цілісної системи фінансового контролю в Україні [4].

Одним із найбільш важливих напрямів підвищення ефективності фінансового контролю в сучасних умовах є розмежування повноважень контролюючих суб'єктів і поряд із цим їх координація й взаємодія між собою. Саме взаємодія є необхідною умовою належного здійснення державного фінансового контролю, оскільки всі контрольні органи мають спільну мету – захист та охорона інтересів держави, діють на підставі однакових принципів. Метою взаємодії є оптимізація контрольних заходів, що позитивно впливатиме на функціонування об'єкта перевірки, а також забезпечення фінансової дисципліни.

На думку науковця А.О. Монаєнко, «... в основі принципу розмежування контрольно-наглядових повноважень повинні бути завдання, заради виконання яких і створюються відповідні органи. Це повинно обумовлювати й визначати повноваження цього органу, забезпечувати неможливість прогалин щодо здійснення контролю якоїсь частини публічних фінансових ресурсів» [7, с. 245].

Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансової дисципліни в регіонах, на думку як науковців, так і практичних працівників, можна лише за наявності ефективної системи внутрішнього контролю в органах місцевої влади, тобто системи місцевого фінансового контролю.

Внутрішній контроль в органах місцевої влади слід розглядати як комплекс дій, правил та заходів, що постійно застосовуються в діяльності органів місцевого самоврядування з метою забезпечення впевненості в досягненні результативності діяльності, економності та ефективності використання ресурсів, відповідності чинним законам, іншим нормативно-правовим і регулюючим актам, політиці та процедурам.



Поряд з органами та механізмами державного фінансового контролю важливу роль має відігравати громадський контроль як перспективний напрям забезпечення демократизації суспільства та підвищення ролі територіальної громади в державному управлінні.

Найважливішою умовою підвищення ефективності фінансового контролю є відкритість та прозорість діяльності органів публічної влади, зокрема, шляхом забезпечення доступу до інформації про діяльність органів влади як на стадії планування, так і на стадії виконання.

В цілому система фінансового контролю повинна бути орієнтована не на констатацію правопорушення, а на їх попередження. Але поряд із цим постала необхідність посилення особистої відповідальності посадових осіб як підконтрольних суб'єктів, так і уповноважених на фінансовий контроль органів влади.

Реформування системи фінансового контролю не може бути ефективним без належної підготовки кадрів уповноважених на фінансовий контроль органів влади, що повинно здійснюватись шляхом розробки навчальних програм і програм сертифікації працівників за міжнародними зразками, проведення науково-практичних заходів за участю представників органів публічної влади й громадськості.

**Висновки.** Отже, для забезпечення ефективності фінансового контролю в Україні, приведення його у відповідність до міжнародних стандартів необхідно здійснити низку суттєвих перетворень, які передбачають реалізацію заходів правового, організаційного та методологічного характеру. Модернізація системи фінансового контролю повинна здійснюватись не фрагментарно, а на підставі дотримання єдиної стратегії розвитку системи контролю. Потребує переосмислення й мета здійснення фінансового контролю, яка повинна полягати в попередженні порушень фінансової дисципліни. Це дозволить перевести фінансовий контроль на якісно новий рівень, сприятиме подальшому розвитку та підвищенню результативності діяльності контрольних органів.

#### Список використаних джерел:

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ) в 1977 году [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001).
2. Дейнеко Є.В. Внутрішній контроль в умовах реформування системи державного фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 / Є.В. Дейнеко ; ХНЕУ ім. С.Кузнеця. – К., 2014. – 20 с.
3. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ // Голос України. – 2012. – № 229.
4. Иванова І.М. Державний фінансовий контроль у забезпеченні економічної безпеки України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 21.04.01 / І.М. Иванова ; Національний ін-т стратегічних досліджень. – К., 2012. – 17 с.
5. Клейменов Я.С. Проблемы организации государственного финансового контроля в РФ / Я.С. Клейменов // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 6. – С. 69–72.
6. Микитюк І.І. Основні вимоги до побудови єдиної системи державного фінансового контролю / І.І. Микитюк // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 2(7). – С. 109–113.
7. Монаенко А.О. Правове регулювання фінансового контролю в Україні / А.О. Монаенко // Вісник Національної академії державного управління. – 2005. – № 3. – С. 244–250.

