

3. **Найбрудніші** вибори з 2004 року // Україна молода. – 2012. – 30 жовт. – С. 3.
4. **Про внесення** змін до Конституції України : Закон України // Уряд. кур'єр. – 2004. – № 236. – 10 груд. – С. 5 – 6.
5. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 17 січ. 2007 р. // Право. – 2007. – № 19 (4019). – С. 2 – 6.
6. **Про Кабінет** Міністрів України : Закон України від 2 верес. 2008 р. // Голос України. – 2008. – № 95.
7. **Про місцеві** державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.
8. **Про дострокове** припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9 жовт. 2008 р. № 911/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 77. – С. 29.
9. **Про Конституційну** Асамблею: Указ Президента України від 17 трав. 2012 р. № 328/2012. – Режим доступу: www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/328/2012.
10. **Рішення** Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua/go/v020p710-10.

Надійшла до редколегії 01.11.12

УДК 37.078

Вікторія ПЕТРУШЕВСЬКА

Донецький державний університет управління

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Розглядається державний фінансовий контроль як одна із ключових функцій державного управління. Досліджуються сутність, види, форми й методи державного контролю в межах фінансової діяльності держави. Особлива увага приділяється визначенню проблем організації й функціонування системи державного фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, фінансова діяльність, економічна безпека, види, форми й методи контролю.

Викторія Петрушевская. Теоретические аспекты организации и функционирования системы государственного финансового контроля в Украине

Рассматривается государственный финансовый контроль как одна из ключевых функций государственного управления. Исследуются сущность, виды, формы и методы государственного контроля в рамках финансовой деятельности государства. Особое внимание уделяется определению проблем организации и функционирования системы государственного финансового контроля в Украине.

© Петрушевська В. В., 2013

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, финансовая деятельность, экономическая безопасность, виды, формы и методы контроля.

Victoriia Petrushevska. The theoretical aspects of the organization and functioning of the system of state financial control in Ukraine

State financial control is considered as one of the core functions of government. We study the nature, types, forms and methods of state control in the financial activities of the state. Focused on defining the problems of organization and functioning of the system of state financial control in Ukraine.

Key words: state financial control, financial activities, economic security, types, forms and methods of control.

Сьогодні в Україні активно реалізуються різні програмні заходи з реформування існуючої системи державного управління, які фінансуються за рахунок державних коштів усіх рівнів бюджетної системи. Значні обсяги державних коштів були виділені на проведення судової, податкової, бюджетної, банківської, адміністративної та інших реформ.

Поряд зі зростанням фінансування збільшується кількість порушень вимог чинного законодавства: нецільове, неефективне й нераціональне використання коштів бюджету, приховування доходів, несвоєчасне перерахування податків та інших платежів у бюджет тощо. У результаті низька ефективність державного фінансового контролю не тільки знижує результативність заходів з реформування, що реалізуються урядом, але й стає джерелом нових загроз економічній безпеці країни.

Для ринкової економіки державний фінансовий контроль є особливою сферою діяльності, у якій відбувається взаємодія матеріальних і фінансових відносин у межах єдиного товарно-грошового комплексу держави. Його вдосконалення є важливою гарантією збереження соціальної спрямованості економічної й фінансової політики держави в процесі здійснення фінансової діяльності. Здійснюючи управління й беручи на себе забезпечення суспільних благ, які виробляються в державному й приватному секторах економіки, держава контролює ефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів. Тому в централізованій економічній системі України об'єктивно виникає необхідність підвищення ефективності функціонування системи державного фінансового контролю.

Формування ефективної системи державного фінансового контролю – досить важлива й актуальна проблема, і потреба в її осмисленні вкрай важлива. Дослідження на цю тему проводили багато вчених-економістів [1 – 2; 5 – 6]. Але, незважаючи на те що завданням державного фінансового контролю є, насамперед, сприяння ефективному використанню фінансових ресурсів державного сектору, існуючі в науковій літературі погляди на специфіку державного фінансового контролю далеко не повною мірою відображають сучасні реалії, що може спричинити різні негативні явища в економіці країни.

Мета статті – узагальнити науково-теоретичні підходи до визначення сутності, видів, форм і методів державного фінансового контролю, а також розкрити проблеми організації й функціонування системи фінансового контролю в Україні.

Контроль – невід’ємна частина управлінського процесу. Ослаблення контрольної функції призводить до формалізму в здійсненні управління. У свою чергу, від дієвості контролю значною мірою залежить ефективність роботи органів управління, а в остаточному підсумку – і ефективність суспільного відтворення. Дані, отримані внаслідок проведення контролю, дозволяють коректувати прийняті раніше рішення для найбільш ефективного досягнення поставленого управлінського завдання. Саме контроль дозволяє на основі інформації про фактичні ситуації, явища і їх зміни вчасно вживати заходів стосовно усунення недоліків у роботі системи державного управління [2].

Фінансова діяльність держави як ключової функції державного управління полягає в роботі вповноважених органів з формування, перерозподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів коштів з метою забезпечення безперебійного функціонування економіки держави й виконання поставлених завдань на кожному етапі суспільного розвитку [6]. За допомогою фінансової діяльності держава регулює суспільні відносини, акумулюючи фінансові ресурси, перерозподіляючи й застосовуючи їх для стимулювання або обмеження розвитку сфер соціально-виробничих відносин. Регулювання економіки за допомогою державних фінансових ресурсів є одним із найбільш ефективних способів державного управління.

У межах фінансової діяльності держави виникає й активно застосовується як інструмент державної фінансової політики державний фінансовий контроль. Фінансовий контроль розуміють як діяльність державних органів і недержавних організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни й доцільності під час мобілізації, розподілу й використання коштів і пов’язаних із цим матеріальних цінностей [5].

Фінансовий контроль має різноманітні зовнішні прояви, різні форми. У зв’язку з цим його можна класифікувати залежно від вибраного критерію (рис. 1). Відповідно до змісту існуючих складових фінансової політики держави в системі державного фінансового контролю можуть бути виділені: бюджетний контроль, податковий і контроль за грошовим обігом. За суб’єктами, що здійснюють фінансовий контроль, виділяють: державний, муніципальний, аудиторський, громадський контроль. З погляду приналежності контрольних функцій розрізняють контроль внутрішній і зовнішній. Зовнішній контроль за діяльністю органів виконавчої влади здійснюється спеціально створеними державними контрольними органами, функціонально й організаційно незалежними від контролюваних об’єктів, а внутрішній – спеціально створеним структурним підрозділом організації, яка здійснює контроль.

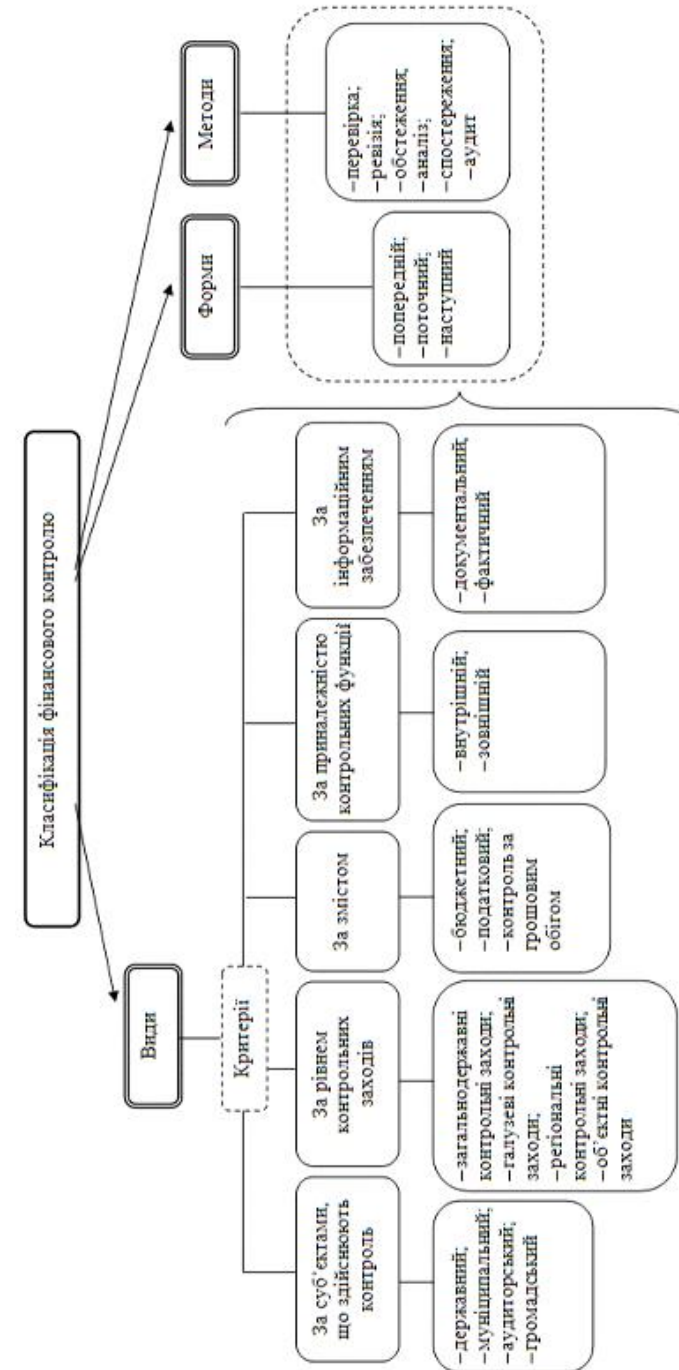


Рис. 1. Класифікація видів, форм і методів фінансового контролю

За рівнями управління контрольні заходи можна розділити: на загальнодержавні (перевірка ряду міністерств і відомств); галузеві (перевірка тієї або іншої галузі й вибірково окремих її підприємств і організацій); регіональні (перевірка регіону і його окремих підприємств); об'єктні (перевірка окремої установи, підприємства, банку). За інформаційним забезпеченням розрізняють документальний і фактичний контроль.

Залежно від часу здійснення контролю й часу здійснення фінансових операцій, які підлягають перевірці, фінансовий контроль має такі форми: попередній, поточний і наступний. Форми державного фінансового контролю припускають використання певних прийомів, способів здійснення контрольних заходів, що об'єднуються в поняття «методи державного фінансового контролю».

За допомогою методів державного фінансового контролю вивчається реальність процесів фінансово-господарської діяльності об'єкта, що перевіряється, установлюються причини відхилення від цільової функції, формуються корективи в діяльності об'єкта контролю, спрямовані на підвищення ефективності роботи господарюючого суб'єкта. До найпоширеніших методів державного фінансового контролю належать: перевірка, ревізія, обстеження, аналіз, спостереження, аудит.

Слід зазначити, що, які б форми й методи не використовувалися при фінансовому контролі, усі вони повинні бути спрямовані на підвищення ефективності державної фінансової політики й дотримання фінансово-бюджетного законодавства.

В організації й функціонуванні системи державного фінансового контролю є ряд проблем, які негативно позначаються на його якості й ефективності (рис. 2). Проблеми при здійсненні фінансового контролю визначені перш за все недосконалістю законодавчої й методологічної бази, відсутністю єдиних правил і стандартів контрольної діяльності, слабкою взаємодією контрольних органів.

Відсутність єдиної правової, організаційної й методичної бази державного (муніципального) фінансового контролю стримує його розвиток. На державному, регіональному й місцевому рівнях діє безліч нормативних правових актів, які тією або іншою мірою стосуються питань фінансового контролю, однак вони розроблялися й приймалися в різний час і не пов'язані єдиною концептуальною основою.

Численність контрольних органів, відсутність їх взаємодії й координації призводять до перехресування сфер діяльності і, відповідно, зниження ефективності проведення контрольних заходів, результативності бюджетування. Система органів, на які покладені функції фінансового контролю, діє неузгоджено, доволі часто ревізори дублюють один одного під час здійснення контрольних перевірок. Усе це створює передумови для порушення строків проведення контрольних заходів, основних принципів і правил ревізійної роботи. А це прямий шлях до порушення бюджетного законодавства й здійснення фінансових правопорушень.

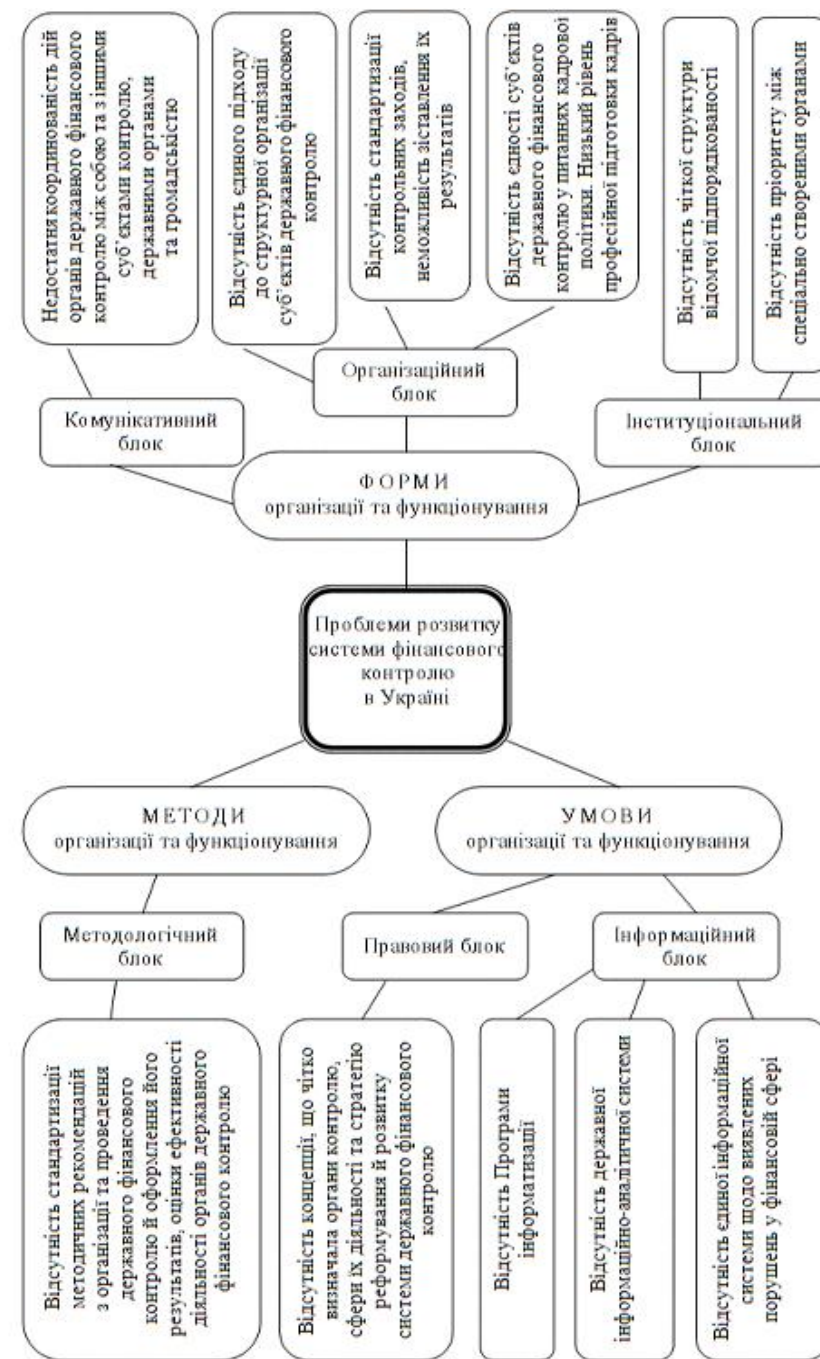


Рис. 2. Проблеми організації й функціонування системи фінансового контролю в Україні

Не можна не погодитися з думкою, що «відсутність загальної для всіх галузей влади єдиної концепції державного фінансового контролю, неврегульованість багатьох організаційних питань взаємодії й координації контрольних органів, відсутність єдиного підходу до основних понять фінансового контролю й багато іншого не дозволяють додати нормативному забезпеченню державного фінансового контролю в системі виконавчої влади цільного, системного й завершеного характеру» [1, с. 42] (переклад автора. – В. П.).

З метою оптимізації системи державного управління доцільно було б законодавчо обмежити кількість органів фінансового контролю виконавчих органів влади, більш чітко закріпити функції й повноваження органів фінансового контролю, що створюються законодавчими й виконавчими органами влади, а також сфери їх спільної діяльності. Поєднання внутрішнього й зовнішнього контролю дозволить підвищити ефективність використання бюджетних коштів і в перспективі буде сприяти перевазі попереднього контролю над наступним контролем.

Принцип системності, викладений у Лімській декларації керівних принципів контролю [3], означає єдність правових основ контрольно-ревізійної й експертно-аналітичної діяльності, що здійснюється в межах фінансового контролю, нормативно закріплену організацію взаємодії органів фінансового контролю й періодичність його здійснення.

Побудова ефективної системи фінансового контролю неможлива без проведення єдиної політики в цій галузі. У зв'язку з цим необхідно, щоб Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [4], по-перше, забезпечував створення єдиної системи державного й муніципального фінансового контролю, а по-друге, визначав мету, завдання, структуру контрольних органів, порядок їх взаємодії, форми й механізми контролю.

Цілісна система державних і муніципальних органів фінансового контролю на основі загальних цілей і завдань, єдиних принципів, правил і стандартів дозволить не тільки підвищити ефективність фінансового контролю, його результативність, але й буде сприяти рішенню актуального завдання – реформування державних фінансів.

Отже, необхідність створення системи фінансового контролю як інструменту забезпечення економічної безпеки держави виникла в результаті збігу ряду об'єктивних обставин, основними з яких стали:

- наявність реальних можливостей поповнення державного бюджету за рахунок удосконалення державного фінансового контролю, податкової й інвестиційної політики;
- удосконалення діяльності банківських інститутів;
- підвищення «прозорості» органів виконавчої влади, у тому числі правоохоронних органів, ступеня довіри між владою й бізнесом і взаємної відповідальності;
- висока диференціація доходів;

- наявність «тіньового» сектору економіки.

Основними завданнями реформування системи державного фінансового контролю, на нашу думку, є:

– визначення з урахуванням умов розвитку фінансової системи України концептуальних засад організації системи державного фінансового контролю. При цьому державний фінансовий контроль повинен здійснюватися не лише в законодавчо визначених межах, але й мати превентивний характер та бути ризик-орієнтованим і економічно ефективним;

– гармонізація правового поля системи державного фінансового контролю та внесення відповідних змін до законодавства з акцентуванням уваги на зростанні прозорості суб'єктів державного фінансового контролю з одночасним розмежуванням завдань та обов'язків інспекційних підрозділів, підрозділів внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю з метою уникнення дублювання повноважень і функцій і переходу від інспектування до внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;

– створення служб внутрішнього фінансового контролю в усіх органах державного сектору;

– правове забезпечення гарантування незалежності, соціального захисту й відповідальності працівників системи державного фінансового контролю в Україні;

– визначення методології здійснення державного фінансового контролю шляхом схвалення на законодавчому рівні відповідних стандартів з метою деталізації та уніфікації контрольних процедур, затвердження положень етики державного фінансового контролера;

– удосконалення кадрового забезпечення органів системи державного фінансового контролю, розроблення навчальних програм та програм сертифікації працівників за міжнародними зразками; поліпшення матеріально-технічного і фінансового забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю;

– створення сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури з поглибленням публічного контролю за діяльністю системи державного фінансового контролю загалом.

Відстеження нелегальних фінансових потоків, їх аналіз і обмін інформацією між різними відомствами без єдиного координуючого центру, відсутність єдиної стратегічної мети, що поєднує діяльність за конкретними напрямками різних служб і відомств, дотепер не дозволяють принципово змінити ситуацію в розглянутій сфері, адекватно оцінювати загрози для національної безпеки. Це є однією з причин того, що сьогодні в Україні, як і раніше, високий рівень податкових злочинів, витоку капіталів за кордон, нецільового використання бюджетних ресурсів, корупції, багато фактів «відмивання» грошей через банківську систему, проникнення в країну нелегальних фінансових потоків.

У найближчій перспективі проглядається ситуація, що вимагає від органів фінансового контролю, які забезпечують захист економічних

інтересів України, нових підходів до рішення вищевикладених завдань, пов'язаних з організаційним, кадровим та інформаційним забезпеченням механізму протидії загрозам економічної безпеки.

Список використаних джерел

1. **Бурцев В. В.** Государственный контроль: аспекты развития нормативно-правовой базы / В. В. Бурцев // Российская юстиция. – 2005. – № 4. – С. 40 – 44.
2. **Козлов Ю. М.** Научная организация управления и право / Ю. М. Козлов, Е. С. Фролов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1986. – 247 с.
3. **Лимская** декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. – М. : Прометей, 1998.
4. **Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні** : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
5. **Фінансове право**: підручник / Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко [та ін.]. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 1999. – 496 с.
6. **Финансовое право** : учебник / А. Б. Быля, О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – 2-е изд. – М. : Проспект (ТК Велби), 2010. – 528 с.

Надійшла до редколегії 03.04.13

УДК 35. 316.34/005.1

Вероніка ОЛЕЩЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

СОЦІАЛЬНІ ПРАВА ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ ТА ОФІЦІЙНІ КЛАСИФІКАЦІЇ

Аналізується зміст соціальних прав, базуючись на дослідженнях вітчизняних та зарубіжних учених, а також керуючись національним та міжнародним законодавством. Узагальнюються критерії класифікації соціальних прав. Пропонується єдина структурна система соціальних прав людини.

Ключові слова: соціальні права, гарантії, реалізація, забезпечення, суспільство, людина, систематизація.

Вероника Олещенко. Социальные права человека: теоретические интерпретации и официальные классификации

Анализируется содержание социальных прав, основываясь на исследованиях отечественных и зарубежных ученых, а также руководствуясь национальным и международным законодательством. Обобщаются критерии классификации социальных прав. Предлагается единая структурная система социальных прав человека.

Ключевые слова: социальные права, гарантии, реализация, обеспечение, общество, человек, систематизация.

© Олещенко В. М., 2013

Veronika Oleshchenko. Person's social rights: theoretical interpretation and official classification

The content of social rights, based on the research of domestic and foreign scholars, and subject to national and international law is analyzed. Classification criteria for social rights are generalized. The single structural system of social rights is proposed.

Key words: social rights, guarantees, implementation, security, society, person, systematization.

Соціальні права людини становлять собою особливу групу прав. Їх реалізація та забезпечення тісно пов'язано зі встановленням гармонізації відносин між державою та суспільством. Понятійний апарат соціальних прав людини використовується в повсякденному житті на кожному кроці. Реалізація людиною соціальних прав забезпечує повноцінне її функціонування в суспільстві. Але попри всезагальне використання соціальних прав суспільством, а також їх офіційне нормативне закріплення та конституційне гарантування, актуальною проблемою сьогодення є відсутність загальноусталеного підходу до їх трактування, чітко встановленого переліку цих прав, їх структури.

Соціальні права є предметом наукових інтересів широкого кола науковців, серед яких особливо варто відзначити праці вітчизняних і зарубіжних учених: А. Колодія, В. Копейчикова, В. Погорілка, Ж. Пустовіт, П. Рабіновича, О. Скакун, О. Скрипнюка, В. Трощинського, В. Скуратівського, О. Фрицького, Ю. Шемшученка, О. Лукашова, Б. Топорніна, В. Перевалова, В. Колісника, Ю. Дмитрієва, С. Прилипка та ін.

Відсутність загальноусталеного підходу до трактування соціальних прав та чітко встановленого їх переліку, структури перешкоджає аналізу, оцінюванню та систематизації соціальних прав як невід'ємних елементів процесу формування та реалізації ефективної державної політики в соціогуманітарній сфері, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є обґрунтування теоретичних інтерпретацій та офіційних класифікацій соціальних прав людини.

За оцінками дослідників, на сьогоднішній день соціальні права є найбільш уразливою і найменш забезпеченою категорією прав. Таке становище цих прав пов'язано з рядом причин. Найголовнішою серед усіх, на наш погляд, є термінологічна невизначеність «соціального права», що значною мірою пояснюється історичними передумовами виокремлення та становлення соціальних прав із системи громадських, політичних, соціально-економічних та культурних прав.

Проблеми термінологічної невизначеності соціального права криються, насамперед, у тому, що право за визначенням регулює суспільні (соціальні) відносини, і в цьому контексті «несоціального» права не існує. Одним серед найбільш жорстких критиків поняття «соціальні права» виявився відомий австрійський економіст, лауреат Нобелівської премії Ф. А. Хайек (1899 – 1988), який назвав його «найбільш нетямущим висловом моральної та політичної лексики» [13, с. 197 – 203] (тут і далі переклад наш. – В. О.).