

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Голядова Т. О.

Стаття присвячена висвітленню сутності державного фінансового контролю в Україні із позицій світової практики та українського досвіду. Виявлено неузгодженості в понятійному апараті. Розглянуто зарубіжний досвід фінансового контролю та запозичення певних напрацювань у цій галузі з метою підвищення ефективності та дієвості національної системи державного фінансового контролю.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, Державна фінансова інспекція, внутрішній контроль, зарубіжний досвід.

The article is devoted to the analysis of the entities of state financial control in Ukraine from the position of best practice and Ukrainian experience. Identified inconsistencies in the conceptual framework. Reviewed the international experience of financial control and the adoption of certain practices in this area to improve the efficiency and effectiveness of the national system of state financial control.

Keywords: state financial control, the State financial inspection, internal control, international experience.

Постановка проблеми. Державний фінансовий контроль - одна з найважливіших функцій державного управління, спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а також на своєчасне вжиття необхідних відповідних коригувальних і запобіжних заходів. Від ефективності державного фінансового контролю багато в чому залежить економічне благополуччя нації.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженню системи державного фінансового контролю присвячені праці багатьох науковців, серед яких В.М. Гаращук, Л.Є. Клець, Н.В. Михайлова, Р.М. Рудніцька, Б.І. Сюркало, Л.В. Триофімова та ін.

Метою статті є дослідження правових аспектів функціонування державного фінансового контролю в Україні та необхідність удосконалення вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Виклад основного матеріалу. Держава управляє фінансовою діяльністю через державні органи, наділені з цією метою спеціальною компетенцією. Одна група органів, що здійснюють фінансову діяльність, належить до органів загальної компетенції. Іншу групу становлять органи спеціальної компетенції, створені державою й наділені повноваженнями виключно для здійснення фінансової діяльності.

Державну політику в фінансовій сфері здійснює Верховна Рада України відповідно статтям 85 та 93 Конституції України [1], що затверджує загальнодержавні програми, Державний бюджет і внесення змін до нього, здійснює контроль за використанням Державного

бюджету України приймає рішення щодо звіту про його виконання.

Президент України згідно статті 106 Конституції України має певні повноваження стосовно фінансової сфери: призначення міністра фінансів; подання на затвердження до Верховної Ради кандидатур Голови Національного банку України [5].

Верховна Рада України у відповідності зі статтею 109 Бюджетного кодексу України "Повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства" здійснює фінансовий контроль в ході розгляду проектів та затвердження Державного бюджету України і звітів про його виконання [2].

Згідно статті 116 Конституції України, значними повноваженнями в галузі управління фінансами наділено Кабінету Міністрів України. Він забезпечує: проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; розробку проекту Закону про Державний бюджет України; виконання затвердженого Державного бюджету України; надання звіту про виконання Державного бюджету України. Оперативне управління фінансами здійснюють через спеціальні державні органи виконавчої влади.

Органом державного фінансово-економічного контролю, створеним Верховною Радою України є Рахункова палата Верховної Ради України. Згідно статті 98 Конституції України, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Так склалося історично, що Рахункова палата України (РП) не мала необхідної юридичної незалежності та змоги проводити щорічні високоякісні, ризико-орієнтовані фінансові аудити всіх основних державних органів у повній відповідності з вимогами міжнародних стандартів [3]. РП не могла надавати чіткі рекомендації щодо поліпшення фінансового управління державного сектору [7]. В Україні не вдалося законодавчо затвердити збалансовану схему розмежування контрольних повноважень, яка давала б змогу знаходити оптимальне співвідношення централізації та децентралізації контрольних повноважень на рівні виконавчої влади [9, с. 56]. Конституційні норми України, у тому числі ст. 98 щодо здійснення незалежного контролю з боку Рахункової палати від імені законодавчої влади, мають загальний характер та не гарантують реалізації оптимальної моделі й розмежування повноважень (як реагування на контроль), визначення управління як об'єкта оцінки ефективності (об'єкта контролю).

Стосовно статті 110 Бюджетного кодексу України, Рахункова палата подає Верховній Раді України висновки та пропозиції щодо стану використання коштів Державного бюджету України за підсумками кожного кварталу. Стосовно статті 111 Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність

органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту [2].

Згідно статті 112 Бюджетного кодексу України "До повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, складанням та поданням фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетними повноваженнями при зарахуванні надходжень бюджету;

3) відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

5) відповідністю платежів взятим бюджетним зобов'язанням та відповідним бюджетним асигнуванням.

Стаття 113 Бюджетного кодексу України, "До повноважень органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за:

1) цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів (включаючи проведення державного фінансового аудиту);

2) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії;

3) достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;

4) відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

5) веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету;

6) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів" [10, с. 92-93].

Були внесені зміни до ст. 113 Бюджетного кодексу України та закону України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" [4] новими повноваженнями органів державного фінансового контролю: контроль за достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників.

Також були розширені права Державної фінансової інспекції [6]:

- одержання від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності, інших юридичних осіб та їх посадових осіб, фізичних осіб-підприємців інформації, документів і матеріалів;

- проведення на підприємствах, в установах та орга-

нізаціях зустрічних звірок з метою документального та фактичного підтвердження виду, обсягу і якості операцій та розрахунків для з'ясування їх реальності та повноти відображення в обліку підприємства, установи та організації, що контролюється.

Згідно статті 100 Конституції України Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням [1].

Для здійснення вповноваженими банками й іншими кредитно-фінансовими установами валютних операцій, що підпадають під режим ліцензування, Нацбанк України видає генеральні та індивідуальні ліцензії. Генеральні ліцензії видають комерційним банкам та іншим кредитно-фінансовим установам України на здійснення валютних операцій, що не вимагають індивідуальної ліцензії, на весь період дії режиму валютного регулювання. Індивідуальні ліцензії видають резидентам і нерезидентам на здійснення разової валютної операції на період, потрібний для здійснення такої операції. В основі розмежування на резидентів і нерезидентів лежить відмежування зовнішньоекономічних відносин від операцій, що стосуються внутрішньоекономічних процесів [14, с. 12-13].

Фінансовий контроль як функція державного управління характерний для будь-якої держави. Цілісна система державного фінансового контролю в Україні ще не склалася, хоча її основні елементи вже функціонують. Правомірне, ефективне, економне та раціональне використання державних коштів є важливою передумовою правильного управління державними фінансами.

Системи державного внутрішнього фінансового контролю в різних країнах Європи мають певні відмінності, але функціонують за єдиними (стандартними) організаційними підходами і ґрунтуються на вимогах до управління державними фінансами, що містяться у правовій системі Європейського Союзу *Acquis communautaire*, а також базових документах Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) [8, с. 391].

У міністерстві фінансів більшості країн ЄС функціонує підрозділ (центральний директорат), який відповідає за гармонізацію фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту. У деяких країнах до складу міністерства фінансів входить два окремих централізованих підрозділи - гармонізації фінансового управління і контролю та гармонізації внутрішнього аудиту.

Внутрішній контроль - це управлінський контроль, який допомагає керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі і ґрунтується на відповідальності керівника за управління та розвиток державного і комунального органу в цілому. До основних функцій керівників належать: планування та організація діяльності, створення адекватної структури внутрішнього контролю, нагляд за реалізацією внутрішнього контролю та управління ризиками; забезпечення дотримання принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості управлінських рішень; звітування про свої дії та результати діяльності очолюваного ним органу, у тому числі про функціонування внутрішнього контролю.

Внутрішній контроль не розглядається як окрема система органів державного і комунального секторів,

оскільки ґрунтується на належному виконанні обов'язків їх керівників. Внутрішній аудит може проводитися централізовано – органами державної контрольно-ревізійної служби та децентралізовано – уповноваженим самостійним підрозділом, підпорядкованим безпосередньо керівництву органу державного чи комунального сектору, але функціонально незалежним від нього, в самому органі або в межах його системи управління.

Міністри фінансів та керівники центральних країн “Великої двадцятки” (G20) в 2011 році з врахуванням глобалізації міжнародних фінансових відносин визначили глобальні дисбаланси в світовій економіці: 1) державний борг; 2) дефіцит бюджету; 3) рівень приватних заощаджень; 4) величина заборгованості корпоративного сектору; що відносяться до зовнішньоекономічних дисбалансів: 1) стан торговельного балансу; 2) чистий притік доходів від інвестицій; 3) перекази коштів.

Необхідно звернути увагу, що на саміті “Великої двадцятки” було узгоджено розширений перелік конкретних індикативних критеріїв для оцінки причин виникнення і масштабів розповсюдження глобальних дисбалансів.

Експерти інституту посткризового світу підкреслюють, що має місце глобальний інвестиційний дисбаланс, коли капітали перерозподіляються від країн, що розвиваються до розвинених країн [12, с. 115].

Стосовно оцінки зовнішніх дисбалансів в Україні, варто підкреслити, що показник “сальдо платіжного балансу до ВВП (баланс рахунку поточних операцій)” в основному знаходиться в межах граничних значень. У 2012-2013 роках цей показник перевищував граничні значення на 1-2 відсоткових пункти. Девальвація національної валюти тільки в першому півріччі 2014 року сягнула понад 50 %. Необхідно звернути увагу, що для країн ЄС рекомендується зміна коливань валюти за останні три роки від +5% до -5% для країн-членів євросони; від +11% до -11% для всіх інших країн ЄС.

В Україні в Методичних рекомендаціях щодо розрахунку рівня економічної безпеки наведено близький по суті показник “різниця між індексами продуктивності праці та реальної середньомісячної заробітної плати”. Таким чином, рівень продуктивності праці та рівень доходів необхідно постійно контролювати.

Критерії оцінки фінансових дисбалансів мають бути розповсюджені на всі складові фінансового сектора, який включає: фінансовий ринок – грошово-кредитний ринок (ринок короткострокового та довгострокового кредитування, депозитний ринок); ринок капіталу (інвестиційного, виробничого, інтелектуального); валютний ринок (спотовий, форвардний, свопів); ринок банківських металів; фондовий ринок; ринок фінансових інструментів, що надають право власності; ринок іпотечних фінансових інструментів, фінансові інститути – банки, депозитарії, страхові компанії, кредитні спілки, фінансові компанії, лізингові та факторингові компанії, кредитно-гарантійні установи, недержавні пенсійні фонди, компанії з управління активами, ломбарди; регуляторні та наглядові органи – Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [13, с. 37-38].

Під постійним контролем держави повинні знаходитися: процеси руху капіталу, стан бюджету

і платіжного балансу, монетарна сфера, валютний ринок, структура і обіг цінних паперів, державний і корпоративний борг, глобальні диспропорції і фінансові дисбаланси. У більшості країн світу незалежно від наявності різних інституційних структур регулювання та нагляду за фінансовою стабільністю відповідає центральний банк.

Придїляючи проблемам забезпечення фінансової стабільності надважливе значення, Європейська Комісія розробила законопроекти з посилення нагляду за фінансовою сферою в Європі, виявлення фінансових ризиків та їх раннього попередження.

В процесі реформування фінансової системи ЄС створені нові загальноєвропейські органи: Європейська рада з системних ризиків (European Systemic Risk Board – ESRB); Європейська система фінансового нагляду (контролерів) (European System of Financial Supervisors – ESFS). Європейська рада з системних ризиків є органом макропроденційного нагляду, який має здійснювати комплексний нагляд за фінансовою системою ЄС у цілому, проводити моніторинг і оцінку ризиків на макроекономічному рівні. Крім того, в рамках діяльності Європейської ради з системних ризиків передбачається посилити нагляд за економічною та бюджетною політикою [11, с. 87-88].

Європейська система фінансового нагляду (контролерів) являє собою нову структуру нагляду за фінансовими ринками ЄС. До складу увійшли три новостворені установи: Європейський орган з банківської діяльності, Європейський орган із страхування та пенсійного забезпечення, Європейський орган з цінних паперів та фондового ринку. Основними задачами Європейська система фінансового нагляду (контролерів) визначені такі: розробка правил щодо технічних стандартів для загальноєвропейського фінансового ринку; підготовка угоди щодо обміну інформацією між національними наглядовими органами; забезпечення послідовного застосування правил та технічних стандартів Євросоюзу; здійснення прямих наглядових повноважень щодо кредитних рейтингових агентств; координація дій та прийняття рішень в надзвичайних ситуаціях.

Згідно з Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 року на Держфінінспекцію України покладено відповідальність за реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю. В її структурі створено Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю, який забезпечує методологічну підтримку державного внутрішнього фінансового контролю, здійснює оцінку якості внутрішнього аудиту, організовує та проводить навчальні заходи, у тому числі за підтримки міжнародних експертів.

Однак, між Законом України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” та згаданою Концепцією є певні неузгодженості. Так, у Законі термін “внутрішній” до системи державного фінансового контролю не застосовується. Під державним фінансовим контролем розуміється діяльність органу державного фінансового контролю у формах державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. У Концепції державний внутрішній фінансовий контроль визначено як сукупність контрольних-аналітичних заходів, спрямованих на забезпечення належного управління державними фінансами, які реалізуються у рамках внутрішнього

контролю, внутрішнього аудиту, інспектування. Тобто в Концепції є чітке розмежування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. В Законі ж внутрішній контроль визначено лише як об'єкт державного фінансового аудиту.

Висновки. Сучасні фінансові відносини потребують високопрофесійного управління з боку державних та місцевих органів влади, які мають забезпечувати ефективно, результативно і прозоре управління державними фінансами.

Законодавство України потребує подальшого удосконалення та систематизації понятійного апарату в сфері функціонування державного фінансового контролю в Україні. Досвід країн ЄС засвідчує, що для досягнення правильного управління державними фінансами необхідний ефективно діючий вищий орган фінансового контролю, незалежний статус якого законодавчо закріплений.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Бюджетний кодекс України : Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 50-51. - Ст. 572.
3. Про Рахункову палату: закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315/96-Вр>.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
5. Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів : Указ Президента України від 19 вересня 2000 року N 1074/2000 // Офіційний вісник України. - 2000. - № 38. - С. 16-17.
6. Про Стратегію розвитку системи управління

державними фінансами роімо рядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-р>.

7. Звіти Рахункової палати [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32828>.

8. Ангеліна І.А. Концептуальні основи розвитку внутрішнього державного фінансового контролю в Україні / І.А. Ангеліна // Актуальні проблеми економіки. - К., 2014. - № 6 (156). - С. 389-396.

9. Бровкіна Н.Д. Основи фінансового контролю : учеб. посіб. / Н.Д. Бровкіна ; под ред. М. В. Мельник. - М. : Магістр, 2011. - 384 с.

10. Кулінкович Т. Сутність фінансового контролю в державному управлінні / Т. Кулінкович // Актуальні проблеми державного управління. - 2013. - Вип. 3. - С. 91-94.

11. Магута Р.М. Стан діагностики фінансової стабільності в Україні / Р.М. Магута // Інвестиції : практика та досвід. - 2014. - № 17. - С. 84-93.

12. Магута Р.М. Фінансові дисбаланси: необхідність посилення державного нагляду та контролю / Р.М. Магута // Інвестиції : практика та досвід. - 2014. - № 18. - С. 114-122.

13. Мінін Б.В. нові плани "Групи 20" по забезпеченню зростання і стабільності світової економіки / Б.В. Мінін, Л.Г. Таранкова // Гроші і кредит. - 2012. - № 3. - С. 34-38.

14. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький; За ред.. М.П. Кучерявенка. - К. : Юрінком Інтер, 2006. - 320 с.

*Голоядова Т.О.,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент
кафедри конституційного права та державного
управління Міжнародного гуманітарного
університету
Надійшла до редакції: 12.12.2014*

УДК 355.5:342.77(477)

ОПТИМІЗАЦІЯ ПІДГОТОВКИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ УВЕДЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Гуляк В. О.

У статті розроблені рекомендації щодо оптимізації підготовки військовослужбовців підрозділів Збройних Сил України для діяльності в умовах уведення надзвичайних правових режимів.

Ключові слова: надзвичайні режими, територіальна оборона, підготовка органів управління і військ, командно-штабні тренування, штабні тренування.

В статті розроблені рекомендації по оптимізації підготовки воєннослужащих подразделений Вооруженных Сил Украины для деятельности в условиях введения чрезвычайных правовых режимов.

Ключевые слова: чрезвычайные режимы, территориальная оборона, подготовка органов управления и войск, командно-штабные тренировки, штабные тренировки.

The article recommendations on optimization of military training of Armed Forces of Ukraine for activities under emergency administration legal regimes.

Keywords: emergency modes, territorial defense, training of government and troops, command and staff training, staff training.

Правову основу у сфері національної безпеки України становлять Конституція України, Закони України "Про основи національної безпеки України", "Про збройні сили України", "Про оборону України", "Про Раду національної безпеки і оборони України", Військова доктрина України. Також цими нормативно-правовими актами визначені органи вищого військового управління держави [1, 70].

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан.

Ці три режими розрізняються інтенсивністю правообмежень, але правообмеження, що входять у режими зони надзвичайної екологічної ситуації, нібито розширюються в надзвичайному стані, і так само пов'язані між собою надзвичайний та воєнний стани [2].

Питання теорії і практики підготовки і ведення

© О.В. Гуляк, 2015