

УДК 336.13.051(477)

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2020-5.3>

Даценко Г.В.

доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри обліку та оподаткування,
Вінницький торговельно-економічний інститут

Київського національного торговельно-економічного університету

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

У статті розглянуто питання нормативного регулювання системи державного фінансового контролю в Україні та доведено, що ефективне нормативне регулювання фінансового контролю має передбачати визначення його інституціональних засад, встановлення правового статусу контролюючих органів, обсягу їх прав і обов'язків, тобто усіх тих елементів, що складають систему в цілому. Дано аналіз нормативного регулювання щодо здійснення державного фінансового контролю та інших законодавчих і нормативно-правових актів та аналіз сучасного стану державного фінансового контролю в Україні, окреслено низку проблем усередині системи. Виокремлено характерні проблеми та недоліки усередині системи державного фінансового контролю та визначено основні вимоги та запропоновано для використання на практиці напрями модернізації системи державного фінансового контролю для забезпечення його ефективного нормативного регулювання.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, єдина система державного фінансового контролю, нормативно-правова база, контролюючий орган, нормативно-правове забезпечення.

REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE: MAIN PROBLEMS AND DIRECTIONS OF MODERNIZATION

Datsenko Hanna

Vinnytsia Trade and Economics Institute
of Kyiv National Trade and Economic University

The article examines the issues of regulatory regulation of the system of public financial control in Ukraine. The analysis of normative regulation concerning realization of the state financial control and other legislative and regulatory legal acts is carried out. It is proved that, despite the significant number of adopted regulations, they do not form a holistic system of comprehensive legal, economic and organizational support for the implementation of public financial control. The current state of state financial control in Ukraine is analyzed, a number of problems within the system are outlined. Typical problems and shortcomings within the system of state financial control are highlighted. The basic requirements are defined and the directions of modernization of the system of the state financial control for maintenance of its effective normative regulation are offered for use in practice. It is proved that the improvement of these aspects of financial regulation in Ukraine is the establishment of clear, unambiguous and uniform for all their users regulations, transparent and effective formation and use of public funds and property, which will eliminate the possibility of any financial violations. An important aspect should be the formation of regulations that define the rights and responsibilities of regulatory authorities of each part of this system, their goals and objectives, setting deadlines and procedures for control measures, ensuring coordination of regulatory authorities. Consolidation of efforts in the aspect of introduction of uniform international standards and principles of realization of control activity, assistance to information-analytical, communication and methodical maintenance of the bodies authorized to carry out financial control are the main tasks of Ukraine in the direction of state regulatory system. Strict compliance with these norms contributes to the implementation of effective financial control at the state and regional levels, as well as at the enterprise level. In turn, the gradual implementation of international norms and principles in the domestic legal field is the key to forming an effective system of public financial control in Ukraine.

Keywords: state financial control, unified system of state financial control, normative-legal base, controlling body, normative-legal provision.

Постановка проблеми. В умовах обмеженості фінансових ресурсів вітчизняної економіки та зростанні кількості порушень все більшої актуальності набувають питання здійснення ефективного фінансового контролю за раціональним та дієвим використанням бюджетних коштів. На сучасному етапі державний фінансовий контроль в Україні все ще переживає процес системного становлення – переходу від карально-наглядового функціонального підходу до формування управлінської культури [1, с. 12], що передбачає реалізацію чітко окреслених векторів формування сучасної парадигми фінансового контролю, спрямованого на високу результативність та ефективність від проведених заходів. Нормативне регулювання ефективного фінансового контролю в Україні передбачає визначення його інституціональних засад, встановлення правового статусу контролюючих органів, обсягу їх прав і обов'язків, тобто усіх тих елементів, що складають систему в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативного регулювання системи державного фінансового контролю в Україні досить глибоко висвітлені у науковій літературі. У працях таких науковців, як А. Б. Андрушків [1], Ю.А. Виходець [2], Ю.М. Барський [3], С.Ю. Лапицька [5], Л.Г. Ловінська [6], І.Б. Стефанюк [6], О.М. Чуль, О.А. Шевчук, приведені практичні варіанти застосування заходів фінансового контролю, оцінки ефективності контрольних дій, які охоплюють всі складові середовища контролю. Однак проблема сучасної системи державного фінансового контролю в Україні полягає у дослідженні нормативного регулювання питань державного фінансового контролю із висвітленням основних проблем, які гальмують його розвиток та розробкою основних напрямів модернізації вітчизняної системи державного фінансового контролю.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження основних проблем та розробка напрямів нормативного регулювання системи державного фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативне регулювання державного фінансового контролю в Україні є однією з важливих умов його системності, що забезпечує його легітимність і цілісність, взаємозв'язок елементів системи контролю. Разом з тим, порядок у діяльності органів контролю, корегування їх поведінки, визначення меж їх повноважень, встановлення завдань, обсягів і змісту дій, що виникають при проведенні контролю, окреслення взаємних прав та обов'язків всіх учасників контролю у нормативно-правових актах – усе це покладено у здійсненні нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю.

Як показують результати проведених досліджень [2–6], на сьогодні контролюючими органами було прийнято низку власних нормативних актів, що деталізують законодавчі акти з питань державного фінансового контролю. Зазначимо, що правовий статус суб'єктів державного фінансового контролю в Україні визначають нормативні акти різної юридичної сили. Загалом в Україні існує близько 300 нормативно-правових актів, які певним чином регламентують питання державного фінансового контролю. Відповідно до цих документів функції державного фінансового контролю певною

мірою притаманні більшості центральних органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що сьогодні деякі питання державного фінансового контролю, що зазначені у Бюджетному кодексі України, потребують уточнення. Це стосується наступних аспектів:

- удосконалення форм і методів проведення заходів контролю, підвищення їх ефективності;

- не лише перерахування органів державного фінансового контролю, а й закріплення їхніх прав на законодавчому рівні, а також сфери їх діяльності, статусу і повноважень їхніх працівників для посилення ролі цих органів у попередженні економічних злочинів у бюджетній сфері;

- вирішення питання правової бази фінансового контролю в Україні за межами бюджетної сфери;

- здійснення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими та контролюючими органами, що забезпечують виконання бюджету; наявність єдиної інформаційної бази даних.

Враховуючи наведене вище, попри значну кількість прийнятих нормативно-правових актів, вони не утворюють цілісної системи комплексного правового, економічного та організаційного забезпечення порядку здійснення державного фінансового контролю. При цьому слід враховувати, що, крім законів і постанов уряду, необхідно брати до уваги акти контролюючих органів – Державної аудиторської служби України, Рахункової палати, Державного казначейства України, Національного банку України, нормативні акти податкових, митних та інших органів. Це, в свою чергу, призводить до суперництва між контролюючими органами, дублювання функцій, перекладання відповідальності, збільшення навантаження на об'єкти контролю.

Так, зокрема, Державна аудиторська служба України і Рахункова палата, реалізуючи свою контрольну діяльність у державному секторі на обов'язковій основі, мають у своєму підпорядкуванні майже однакоє коло суб'єктів, що призводить до неефективного використання й без того обмежених коштів Держбюджету України, зумовлюючи неодноразові перевірки тих самих підконтрольних суб'єктів із тих самих питань та за однаковий період їх діяльності різними органами державного фінансового контролю.

Перш ніж запропонувати основні напрями модернізації системи державного фінансового контролю, варто виокремити існуючі проблеми в сфері, що досліджується. А тому, першочерговим є ідентифікація тих перешкод, які заважають ефективному формуванню та реалізації нормативного регулювання системи державного фінансового контролю, а отже, і порушують розвиток вітчизняної фінансової системи в цілому (табл. 1).

Удосконаленням зазначених аспектів нормативного регулювання фінансового контролю в Україні є встановлення чітких, однозначних та однакових для усіх їх користувачів регламентів, прозоре й ефективне формування і використання державних коштів і майна, що дозволить виключити можливість будь-яких фінансових порушень.

З огляду зазначених міркувань доцільно стверджувати про необхідність формування системи нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю, яка б відповідала сучасним вимогам і

Таблиця 1

Основні проблеми, вимоги та напрями модернізації нормативного регулювання системи державного фінансового контролю

| Проблеми державного фінансового контролю | Вимоги модернізації державного фінансового контролю | Напрями модернізації державного фінансового контролю |
|---|---|--|
| Відсутність законодавчої бази щодо забезпечення цілісною, об'єктивною та незалежною системою фінансового контролю в Україні, що обумовлена невизначеністю: загальними процедурами державного фінансового контролю; повноваженнями вищих органів державної влади, які відповідають за дотримання фінансового контролю; функціями і компетенціями органів і суб'єктів спеціалізованого фінансового контролю; механізму внутрішнього контролю, адаптованого до засад публічного управління, який би ґрунтувався на дотриманні принципів чинного законодавства в системі державного фінансового контролю. | Якісне інформаційно-технічне забезпечення: розробка інформаційної системи про фінансові правопорушення та зловживання; розробка єдиної програми інформатизації. | Системна адаптація діяльності органів фінансового контролю (на державному, регіональному та місцевому рівнях) до міжнародних вимог, які ґрунтуються на законності, неупередженості, об'єктивності та прозорості, відповідно до яких щонайменш як один раз в пів року необхідно звітувати перед громадянами про хід державних реформ і результати управління державними ресурсами та цінностями), та формування відповідних системоутворюючих законодавчих актів. |
| Відсутність єдиного підходу до структурної організації органів, відповідальних за здійснення в Україні фінансового контролю, а також їх повноважень. | Комплексність і пріоритетність, економічна ефективність державного фінансового контролю. | Стандартизація системоутворюючих вітчизняних законодавчих актів та практики їх застосування до стандартів, регламентованих ЄС. |
| Недостатнє приділення уваги забезпеченню профілактичної функції фінансового контролю. | Регламентация, чітка взаємодія всіх підсистем і координація дій для вирішення завдань державного фінансового контролю. | Виконання державою міжнародних правових норм щодо фінансової звітності. |
| Неналежне застосування в контрольній діяльності методик, спрямованих на визначення цільового та результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів. | Єдність і оптимальний рівень децентралізації організаційної структури державного фінансового контролю. | Посилення відповідальності керівників на всіх рівнях управління та чітка регламентація її меж у вітчизняній системі нормативно-правового регулювання. |
| Нерозвиненість необхідної координації між існуючими органами державного фінансового контролю і чіткої диференціації їх повноважень та функцій. | Стандартизація методологічного забезпечення основних форм фінансового контролю. | Використання ризикоорієнтованого підходу до вибору об'єктів перевірки серед підприємств, установ, організацій, що використовують бюджетні фінансові ресурси або державне майно. |

Джерело: систематизовано автором на основі [1, с. 19–21; 2–3; 6, с. 152]

була орієнтована на забезпечення конкретних результатів підвищення фінансової системи країни в цілому.

Важливим аспектом має стати формування нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки контролюючих органів кожної ланки цієї системи, їх цілі та завдання, встановлення термінів і порядку проведення контрольних заходів, забезпечення координації діяльності контролюючих органів.

Спроби реформування системи державного фінансового контролю в Україні, які б враховували вітчизняні особливості контрольного процесу в державному секторі та досвіду європейських розвинутих країн поступово впроваджуються в практику. Але це потребує певного часу та зусиль усіх учасників контролю. Разом із тим, активна участь у гармонізації міжнародних партнерів сприятиме підвищенню рівня відповідності внутрішнього державного фінансового контролю стандартам європейських країн [5, с. 74].

Консолідація зусиль в аспекті запровадження єдиних міжнародних стандартів і принципів реалізації контрольної діяльності, сприяння інформаційно-аналітичному, комунікаційному та методичному за-безпеченню органів, уповноважених здійснювати фінансовий контроль є основними завданнями в напрямі нормативного регулювання системи державного фінансового контролю в Україні. Чітке дотримання вказаних норм сприяє

реалізації ефективного фінансового контролю як на державному та регіональному рівнях, так і на рівні підприємства [3]. В свою чергу, поступова імплементація міжнародних норм і принципів у вітчизняне правове поле є запорукою формування ефективної системи державного фінансового контролю в Україні.

Висновки з проведеного дослідження. Результати проведених досліджень доводять, що та система державного фінансового контролю, яка функціонує на сьогодні в Україні, не в повній мірі враховує основні принципи систем державного фінансового контролю високорозвинених країн світу. Така тенденція обґрунтовується дослідженням основних вимог до удосконалення існуючого державного та адміністративно-територіального устрою, узгодженості із загальними принципами та пріоритетами фінансової і майнової політики, а також з процесом реформ, що відбуваються у цій сфері.

Таким чином, існуюча система вітчизняного нормативного регулювання фінансового контролю потребує подальшого вдосконалення для досягнення цілей, що відповідають пріоритетам закріплення об'єктивного, прозорого та неупередженого фінансового контролю, який сприятиме підвищенню рівня фінансової безпеки як держави в цілому, так і державних підприємств, зокрема.

Список використаних джерел:

1. Андрушків А. Аналіз чинної нормативної бази системи контролю за використанням публічних фінансів в Україні. Київ : Центр UA, 2018. 42 с.
2. Виходець Ю.А. Проблеми удосконалення системи державного фінансового контролю в Україні. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16 (205). С. 139–144.
3. Чуль О.М., Барський Ю.М. Система державного фінансового контролю: функціонування, проблематика, оптимізація. *Економічний простір*. 2011. № 45. С. 193–202.
4. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль : питання теорії та практики. Київ : УБС НБУ, 2013. 431 с.
5. Лапицька С. Ю. Фінансовий контроль як частина управлінського процесу. Дніпропетровськ : Наука і освіта, 2003. 104 с.
6. Ловінська Л. Г., Стефанюк І. Б. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні. Київ : НДФІ, 2006. 240 с.

References:

1. Andrushkiv A. (2018) Analiz chynnoi normatyvnoi bazy systemy kontroliu za vykorystanniam publichnykh finansiv v Ukraini [Analysis of the current regulatory framework for the control over the use of public finances in Ukraine]. Kyiv: Tsent. (in Ukrainian)
2. Vykhodets Yu.A. (2013) Problemy udoskonalennia systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini [Problems of improving the system of public financial control in Ukraine]. *Visnyk Skhidnoukrainskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Dalia*, vol. 16 (205), pp. 139–144. (in Ukrainian)
3. Chul O.M., Barskyi Yu.M. (2011) Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu: funksionuvannia, problematyka, optymizatsiia [System of state financial control: functioning, problems, optimization]. *Ekonomichniy prostir*, vol. 45, pp. 193–202. (in Ukrainian)
4. Shevchuk O.A. (2013) Derzhavnyi finansovyi kontrol : pytannia teorii ta praktyky [Public financial control: issues of theory and practice]. Kyiv: UBS NBU. (in Ukrainian)
5. Lapytska S.Yu. (2003) Finansovyi kontrol yak chastyna upravlinskoho protsesu [Financial control as part of the management process]. Dnipropetrovsk : Nauka i osvita. (in Ukrainian)
6. Lovinska L.H., Stefaniuk I.B. (2006) Orhanizatsiia bukhhalterskoho obliku ta finansovoho kontroliu v suchasnykh umovakh hospodariuvannia v Ukraini [Organization of accounting and financial control in modern business conditions in Ukraine]. Kyiv : NDFI. (in Ukrainian)

E-mail: datsenko.av.82@gmail.com