

Правове забезпечення державного фінансового контролю в Україні

Монографія присвячена комплексному дослідженню правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні.

У виданні досліджено історію становлення та розвитку державного фінансового контролю в Україні, його поняття та зміст, принципи організації та здійснення, форми та методи, проаналізовано правове забезпечення діяльності суб'єктів державного фінансового контролю в Україні, зарубіжний досвід організації та здійснення державного фінансового контролю, а також запропоновано конкретні напрями вдосконалення правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні.

Для науковців, практичних працівників, викладачів та студентів, широкого кола читачів.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ І	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ	
1.1. Історія становлення та розвитку державного фінансового контролю в Україні.....	9
1.2. Поняття та зміст державного фінансового контролю.....	17
1.3. Принципи організації та здійснення фінансового контролю.....	24
1.4. Окремі аспекти відносин, що складаються під час здійснення державного фінансового контролю.....	31
1.5. Форми і методи державного фінансового контролю	45
РОЗДІЛ ІІ	
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ	
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ	
2.1. Рахункова палата України	59
2.2. Національний банк України	68
2.3. Міністерство фінансів України	71
2.4. Державна аудиторська служба України	78
2.5. Національне агентство з питань запобігання корупції	92
2.6. Фонд соціального страхування України	96
2.7. Інші незалежні регулятори.....	104
2.8. Підрозділи внутрішнього аудиту	108
РОЗДІЛ ІІІ	
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ	
3.1. Зарубіжний досвід організації та здійснення державного фінансового контролю.....	113
3.2. Напрями вдосконалення правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні.....	138
ВИСНОВКИ	161
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	169

ПЕРЕДМОВА

Економічні реформи останніх років, що відбуваються в Україні, спрямовані на створення нової економічної системи, заснованої на ринкових відносинах. Зміна економічної системи зумовлює також якісні перетворення в управлінській, фінансовій, правовій сферах, де особливе місце належить контролю. Ефективне й відповідальне управління фінансами є основою зусиль кожної країни щодо забезпечення стабільних і сприятливих умов для стійкого розвитку та підвищення добробуту її громадян.

Сучасний стан справ у сфері державного фінансового контролю не може задовольняти суспільство, оскільки економіка держави несе значні збитки в результаті недотримання фінансово-господарської дисципліни підприємствами, установами й організаціями.

Специфіка фінансової діяльності держави виявляється в тому, що в умовах сучасної економіки багато галузей і напрямів діяльності фінансуються з бюджету. У кошторисах на утримання таких установ хоч і зменшується адресна регламентація витрат, проте водночас збільшуються вимоги щодо обґрунтованості розрахунків фінансових показників на основі впровадження довгострокових економічних і соціальних нормативів. Формування цих нормативів потребує розроблення відповідної методологічної бази, яка включає систему критеріїв оцінки ефективності використання державних коштів, а також механізм їх оцінки й аналізу. Особливо актуальним в Україні в період обмеженості державних фінансових ресурсів і безлічі напрямів життєдіяльності суспільства, які потребують державного фінансування, є застосування відповідних методів і прийомів фінансового контролю.

Крім того, у нашій державі в попередні роки фінансовий контроль використання державних коштів мав переважно констатуючий характер. Проте в системі використання державних коштів існує попит на експертно-аналітичну інформацію, яка змогла б забезпечити ефективність використання коштів на всіх етапах, а не лише на фінальній стадії цього процесу.

На сучасному етапі розвитку в Україні визначено необхідність застосування в контрольно-ревізійній роботі поряд із традиційними

ревізією й перевіркою таких форм контролю, які дають можливість попередити фінансові порушення, оперативно застосувати коригуючі заходи та за потреби ініціювати через відповідні органи внесення змін у чинні законодавчі й нормативно-правові акти. Застосування різних форм фінансового контролю дає можливість забезпечити ефективність використання державних коштів. Однак розробленої методики здійснення державного фінансового контролю ефективності використання державних коштів, що відповідає вимогам трансформаційної економіки України, на сьогодні не існує, що зумовлює необхідність її розроблення, особливо в частині методів оцінки ефективності використання державних коштів.

Потреба в структурному реформуванні системи фінансового контролю є очевидною з огляду на такі фактори, як введення в дію Податкового кодексу України, недосконалість чинної законодавчої бази з питань державного фінансового контролю.

Актуальність теми дослідження визначається також тим, що трансформація економіки України в ринкову зумовила посилення значення контролю за дотриманням законності у використанні коштів державного бюджету та місцевих бюджетів. Це пов'язано з удосконаленням функцій держави, зростанням кількості користувачів бюджетними коштами, збільшенням кількості господарських операцій з економічним ризиком тощо. Глобалізація міжнародних економічних зв'язків вимагає знання суті й реалізації контрольних функцій у розвинених країнах світу, а також розвитку цієї функції, її організації та методів в Україні. Відсутність відповідно організованої державою системи фінансового контролю негативно позначається на функціонуванні економіки в умовах ринкових відносин.

Важливим шляхом створення ефективної системи державного фінансового контролю є вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності форм і методів державного фінансового контролю.

Останнім часом питання державної фінансово-контрольної діяльності були предметом наукових досліджень у працях вітчизняних учених. Предметом спеціальних досліджень можна назвати правове регулювання державного бюджетного контролю,

адміністративно-правову організацію бюджетно-фінансового контролю, фінансово-правові проблеми міжбюджетних відносин.

Незважаючи на велику кількість праць із тематики державного фінансового контролю, в Україні на сучасному етапі розвитку не існує універсальної методики перевірки ефективності використання державних коштів, не сформовано також механізм фінансового контролю ефективності використання державних коштів, основною метою якого є реалізація контрольної функції та надання зворотного зв'язку органам державного управління (як основи для прийняття своєчасних управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання державних коштів на всіх етапах і рівнях).

Метою монографічного дослідження є відшукання, а також обґрунтування необхідності й конкретних напрямів удосконалення правового забезпечення державного фінансового контролю.

Для досягнення мети монографічного дослідження виконано такі завдання:

- розглянуто історію зародження й розвитку державного фінансового контролю на території сучасної України;

- визначено поняття державного фінансового контролю та його зміст;

- наведено й розкрито принципи формування фінансового контролю;

- охарактеризовано форми та методи державного фінансового контролю;

- окреслено коло органів і підрозділів державного фінансового контролю та висвітлено їх компетенцію в цій сфері;

- з'ясовано аспекти контрольних правовідносин, що виникають як наслідок організації та здійснення державного фінансового контролю;

- досліджено зарубіжний досвід здійснення державного фінансового контролю та оцінено доцільність його запозичення у вітчизняну правову систему;

- вироблено пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення державного фінансового контролю в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають як наслідок організації та здійснення державного фінансового контролю.

Предмет дослідження – правове забезпечення державного фінансового контролю.

Методи дослідження утворює сукупність теоретико-методологічних засобів і прийомів пізнання суспільних явищ та процесів. Методи дослідження були обрані з огляду на поставлені в роботі мету й завдання, а також з урахуванням об'єкта та предмета дослідження. Їх застосування зумовлене системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального складника та юридичної форми. У ході дослідження використаний діалектичний метод пізнання економічних і правових явищ. Відносини у сфері здійснення державного фінансового контролю розглянуто з урахуванням історичного розвитку, що свідчить про використання історичного методу. У роботі також використаний формально-логічний метод, за допомогою якого досліджувалось законодавство про здійснення державного фінансового контролю та практика його застосування. Окремі питання розглядались як міжпредметні проблеми на межі юридичних та економічних наук, що відповідає завданню комплексного монографічного дослідження аналізованих явищ. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат. Формально-юридичний метод застосовувався для тлумачення правових норм, які регламентують форми й методи державного фінансового контролю. У дослідженні також застосовувались методи моделювання та прогнозування під час розроблення й надання пропозицій щодо вдосконалення окремих положень податкового та бюджетного законодавства України. Сформульовані висновки й пропозиції стали результатом системно-структурного аналізу.

Науково-теоретичне підґрунтя для написання монографії склали праці провідних фахівців у сфері теорії управління, теорії держави й права, адміністративного права та процесу, фінансового права, а саме розвідки О.Ф. Андрійко, А.А. Апарова, С.В. Бардаша, Д.Н. Бахраха, І.В. Басанцова, М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, Л.К. Воронової, Г.В. Дмитренко, Л.Л. Кінашук, О.В. Кузьменко, О.П. Пашенко, В.Л. Плєскач, Н.М. Позняковської, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк, Л.О. Сухаревої, І.П. Устінової, О.В. Хмелькова, В.М. Чайки, В.Д. Чернадчука.

Широко використовувались роботи відомих радянських учених: С.С. Алексєєва, І.Л. Брауде, В.М. Горшенєва, І.А. Белобжецького, В.В. Бурцева, Е.А. Вознесенського та інших.

Теоретичну базу дослідження доповнюють також наукові доробки зарубіжних учених, які прямо чи опосередковано торкаються аналізованої проблематики, а саме праці А.П. Альохіна, О.Н. Горбунової, О.Ю. Грачової, М.В. Карасьової, Е.Е. Понтовича, Є.А. Ровинського, М.С. Студеникіної, Н.І. Химічевої, О.В. Шоріної, С.О. Шохіна, А.А. Ялбулганова та інших.

Наукова новизна монографічного дослідження визначається сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей і тенденцій розвитку правового забезпечення державного фінансового контролю, оригінальністю та цінністю поглядів, що лежать в основі пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення державного фінансового контролю.

РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

1.1. Історія становлення та розвитку державного фінансового контролю в Україні

На території сучасної України вперше згадується про фінансовий контроль ще до X ст., оскільки плата князям, дань татарським ханам здійснювалися спочатку в натуральній, а пізніше і в грошовій формах, що контролювалася владою [1, с. 103]. Одну з перших фінансово-бюджетних систем, з якої пішли паростки сьогоднішньої моделі фінансового контролю, було розроблено і законодавчо закріплено за часів Київської Русі в «Руській правді» Ярослава Мудрого. Більш упорядкованим процес організації фінансового контролю став у XII ст., у затвердженому Володимиром Мономахом Уставі [2, с. 29].

Історія створення органів державного контролю на території сучасної України починається з 1654 р., з моменту створення Рахункового наказу царя Олексія Михайловича Романова. На цей орган покладалися функції контролю за сумами, які надходили до різних державних установ та від них у спеціальні фонди [3, с. 244].

На початку XVIII ст. Петром I було створено Ближню канцелярію, яка займалася питаннями державного господарства, фінансів та контролю. У 1720 р. вона була реорганізована у Ревізіон-колегію як спеціальний контрольний орган, потім перейменована у Ревізіон-конттору і становила частину канцелярії Сенату. За часів Катерини I Ревізіон-конттора була відновлена як самостійна установа, а вищий контроль за державним фінансовим господарством перейшов до Верховної Таємної Ради [4, с. 103].

У губерніях почали створюватися контрольні установи, які перебували під безпосереднім управлінням державного казначея.

Указом Олександра I у лютому 1809 р. в Державному казначействі було створено Державну експедицію для ревізії рахунків – першу самостійну установу, до обов'язків якої належав нагляд за правильністю та законністю надходжень державних доходів та проведенням витрат, яка пізніше була реорганізована у Головне управління ревізії державних рахунків на чолі з державним контролером, що прирівнювалося до статусу міністерства. У 1836 р. згадане управління було перейменовано на Державний контроль, який на початку створення не проводив ревізію звітності, оскільки не мав доступу до первинних документів. На місцях були створені місцеві установи Державного фінансового контролю, які називалися контрольними палатами та проводили ревізію звітності місцевих установ [3, с. 244-245].

Пізніше, у 1892 р., було видано закон про Державний контроль, згідно з яким на нього покладалися ревізійні (ревізія звітності про фінансово-господарські операції, попередній та фактичний контроль), адміністративні (участь представників Державного контролю в колегіальних установах) та бюджетні функції (перевірка фінансових кошторисів та участь у їх складанні, підготовка звіту за виконанням державного розпису доходів та витрат, удосконалення правил та форм звітності та ведення рахунків). Зі створенням у 1905 р. Ради міністрів Державний контроль було включено до її складу [3, с. 245].

Місцевими установами Державного фінансового контролю були контрольні палати. Зі створенням у 1905 році Ради міністрів Державний контроль було включено до її складу, при чому він володів широкими повноваженнями та певними гарантіями самостійності. У 1918 році Державний контроль було скасовано [5, с. 26].

Тимчасовий уряд (березень-грудень 1917 р.), українська Центральна Рада (березень 1917 р. – квітень 1918 р.), уряд гетьмана П. Скоропадського (квітень-листопад 1918 р.) і Українська директорія на чолі з С. Петлюрою (грудень 1918 р. – лютий 1919 р.) основне завдання контрольних органів при Міністерстві фінансів вбачали у забезпеченні цільового витрачання фінансових ресурсів та одержаних від іноземних держав кредитів на потреби війська, утримання органів влади, установ соціальної сфери. Здійснення

контрольних функцій мало на меті, насамперед, охорону існуючого на той час режиму в центрі і на місцях, придушення революційних виступів населення і проведення боротьби проти влади більшовиків, забезпечення обліку реквізованих у населення хліба, фуражу і майна для потреб армії та державних органів. Керівні органи Української держави усвідомлювали важливу роль контрольних функцій Міністерства фінансів, Державної Скарбниці і банків. За часів Директорії був створений спеціальний апарат Державного контролера, який мав надзвичайні права і повноваження. Представники Державного контролю постійно брали участь у засіданнях урядової фінансової комісії, міністри фінансів погоджували з Державним контролером персональні склади ревізійних бригад для перевірки банків. Працівники служби Державного контролю контролювали ощадливе витрачання готівки, відстежували цільове використання кредитних ресурсів [6, с. 48].

У тепер уже далекому 1920 р. штат Мінфіну УНР передбачав посади ревізорів по окремих департаментах. Першими з них були старший ревізор Кредитової канцелярії Віктор Савицький, ревізор Департаменту попередніх податків Микола Олександрів, ревізор Департаменту Державної Скарбниці Павло Руткевич, в. о. ревізора Департаменту митних зборів Яків Токарський.

У штатному розписі апарату Державного контролера України станом на 1 січня 1920 р. були передбачені такі незвичні для теперішньої державної контрольно-ревізійної служби посади, як «польовий контролер», «помічник контролера», «радник державного контролера» [6, с. 49].

Згідно з декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України від 29 січня 1919 р. в Харкові були створені Народний комісаріат державного контролю УРСР і Верховна соціалістична інспекція. У січні 1920 р. розпорядженням Наркомдержконтролю РРФСР був призначений завідуючий державним контролем України, наказом якого від 23 лютого 1920 р. всі установи держконтролю на Україні перетворилися на єдиний орган – Всеукраїнську робітничо-селянську інспекцію з місцем знаходження у Харкові. Постановою Всеукраїнського Центрального Вищого Комітету (ВУЦВК(у)) від 23 травня 1920 р. Всеукраїнська робітничо-селянська інспекція була реорганізована в Народний комісаріат робітничо-селянської

інспекції. 26 липня 1922 р. затверджено положення про його перетворення в Народний комісаріат робітничо-селянського контролю. Останній, згідно з постановою ВУЦВКУ від 29 серпня 1923 р., був реорганізований у Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції [6, с. 49-50].

30 квітня 1923 р. Постановою Президії ЦВК Наркомом Робочо-селянської інспекції (РСІ) був призначений В.В. Куйбишев, який відразу ж розгорнув роботу з підвищення ефективності діяльності державного контролю за виконанням бюджету. 12 листопада 1923 р. було затверджене Положення про Народний Комісаріат Робочо-селянської інспекції. Відповідно до Положення на РСІ було покладено обов'язок ретельно вивчати бюджет Союзу і союзних республік і місцеві бюджети, враховувати досвід їх виконання з погляду фінансової реальності і господарської доцільності, давати висновки по звітах виконання кошторису державних доходів і витрат, що складаються народними комісаріатами фінансів СРСР і союзних республік. На територіальні органи Робочо-селянської інспекції покладалися інспекційні функції та нагляд у галузі народного господарства й управління в межах адміністративно-територіальних одиниць. Вони склалися з Народних комісаріатів РСІ союзних республік, Народних комісаріатів РСІ автономних республік і РСІ областей, Управлінь обласних уповноважених Наркомату РСІ СРСР і РСІ союзних республік, обласних органів РСІ. Як правило, місцеві органи Робочо-селянської інспекції як територіального, так і спеціалізованого призначення не мали ніяких особливих підрозділів у своєму штаті і склалися з: колегії; інспекторів і інструкторів, безпосередньо підлеглих колегії; технічного обслуговуючого персоналу [7, с. 17-18].

У 1934 році Робочо-селянську інспекцію було скасовано та замість неї створено Комісію партійного контролю при ЦК ВКП(б) з апаратом у центрі і постійними представниками в республіках, краях і областях і Комісію радянського контролю при РНК СРСР. Комісія радянського контролю організаційно являла собою централізовану систему органів, низовими ланками якої були уповноважені в союзних і автономних республіках, краях і областях, що призначалися Комісією і що затверджувалися РНК СРСР. Відповідно до покладених на неї завдань комісія здійснювала оперативні



[Перейти на сайт →](#)