

Н. К. ІСАЄВА,
кандидат юридичних наук, доцент

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті розглядаються проблеми вдосконалення організаційно-правових засад фінансового контролю в умовах здійснення децентралізації влади в Україні. Зокрема, у контексті аналізу особливостей фінансової децентралізації, яка є умовою успішної децентралізації влади, висвітлюються основні напрями реформування фінансового контролю в державі. На основі аналізу нормативно-правових актів, які регулюють реформування фінансового контролю в Україні, сформульовані пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: фінансовий контроль, децентралізація влади, фінансова децентралізація, публічні фонди коштів.

Исаева Н. К. Организационно-правовые аспекты финансового контроля в Украине в контексте децентрализации власти

В статье рассматриваются проблемы совершенствования организационно-правовых основ финансового контроля в условиях осуществления децентрализации власти в Украине. В частности, в контексте анализа особенностей финансовой децентрализации, которая является условием успешной децентрализации власти, освещаются основные направления реформирования финансового контроля в государстве. На основе анализа нормативно-правовых актов, которые регулируют реформирование финансового контроля в Украине, сформулированы предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: финансовый контроль, децентрализация власти, финансовая децентрализация, публичные фонды средств.

Isaeva N. K. Organizational and legal bases of financial control in Ukraine in the context of decentralization of power.

The article deals with the problems of improving the organizational and legal basis of financial control in the context of the decentralization of power in Ukraine. In particular, in the context of the analysis of the features of financial decentralization, which is a condition for successful decentralization of power, the main directions of reforming financial control in the state are covered. Based on the analysis of legal acts regulating the reform of financial control in Ukraine, proposals for its improvement are formulated.

Key words: financial control, decentralization of power, financial decentralization, public money funds.

Організація і правова регламентація фінансового контролю на рівні, який відповідає сучасним викликам в економічній, суспільній, господарській та інших сферах діяльності держави сьогодні набуває особливого значення в умовах здійснення децентралізації влади в Україні.

При цьому фінансова децентралізація є умовою успішної децентралізації влади в цілому.

На думку науковців, основними очікуваннями від впровадження реформи фінансової децентралізації слід визнати сприяння економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки місцева влада (представники громади) завжди буде більш зацікавлена в розвитку саме своїх територій, ніж

влада централізована; прискорення реагування на зміни потреб жителів відповідних територій – членів територіальних громад; розширення участі громадян у вирішенні питань місцевого характеру та громадського контролю¹.

Фінансова децентралізація охоплює комплекс заходів, який супроводжує передавання владних функцій і повноважень «з центру на місця». Вона забезпечує наданням територіальним громадам і органам місцевого самоврядування необхідних фінансових ресурсів, як закріплених за ними на законодавчому рівні джерел доходів місцевих бюджетів, так і міжбюджетних трансфертів, передбачає розвиток та ефективне використання місцевих публічних фінансів і спрямування їх на комплексний та всебічний розвиток регіонів і населених пунктів та задоволення соціальних, економічних, культурних та інших потреб їх населення.

Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142, передбачає, що ключовою складовою процесу реформування системи державного управління фінансами України є розвиток і вдосконалення механізму управління фінансами на державному і місцевому рівні, що вимагає своєчасного і точного інформування про результати виконання бюджетів для забезпечення середньо- та довгострокового бюджетного планування, а також постійного ефективного використання бюджетних коштів².

Вдосконалення механізму управління фінансами в державі на сучасному етапі передбачає здійснення фінансової децентралізації, яка зумовлює також необхідність вдосконалення і підсилення фінансового контролю за використанням бюджетних, тобто централізованих фондів.

Водночас зростає необхідність також посилення і вдосконалення фінансового контролю за децентралізованими фондами грошових коштів, яким також належить важливе місце при здійсненні фінансової децентралізації.

Як зазначає О. Д. Білінський, децентралізовані фонди коштів мають характерні ознаки, що надають змогу виокремити їх серед інших фондів: 1) до суб'єктів, яким держава надає повноваження зі створення, розподілу, перерозподілу і використання таких фондів, належать органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи, організації та їх об'єднання; 2) дохідну частину децентралізованих фондів становлять дотації, субвенції та доходи від господарської діяльності в межах наданих повноважень; 3) утворюються за рахунок власного прибутку та державних асигнувань; 4) для децентралізованих фондів задоволення соціальних потреб відбувається в межах певної адміністративно-територіальної одиниці чи її частини або для певної категорії населення; 5) кошти, зосереджені у фондах, є власністю держави чи територіальної громади і належать підприємствам на праві повного господарського відання; 6) утворення та діяльність публічних децентралізованих фондів коштів найчастіше відбувається на підставі локальних нормативно-правових актів.

Таким чином, це фонди, які спрямовані на задоволення потреб населення, держави, територіальної громади чи її частини, утворюються, керуються та використовуються державними і комунальними підприємствами, установами та організаціями за рахунок власних коштів та бюджетних асигнувань³.

Розгалуженість і специфіка децентралізованих фондів коштів зумовлюють і необхідність розробки таких стандартів і правил здійснення фінансового

контролю, які б враховували всю їх специфіку та забезпечували дотримання законності, доцільності, ефективності їх використання та суворої фінансової дисципліни.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1156 була затверджена Стратегія розвитку державного фінансового контролю, що здійснюється органами державної виконавчої влади. В зазначеній Стратегії були визначені напрями реалізації Кабінетом Міністрів України державної політики у сфері державного контролю, орієнтованої на: 1) забезпечення ефективного функціонування подолання прогалин у нормативно-правовому забезпеченні цілісної системи контролю; 2) подолання прогалин у нормативно-правовому забезпеченні цілісної системи контролю; 3) належне наукове, інформаційно-технічне і кадрове забезпечення діяльності суб'єктів контролю та контрольно-ревізійних підрозділів⁴.

В умовах фінансової децентралізації ці завдання набули ще більшої актуальності, оскільки зміцнення місцевих бюджетів і децентралізованих фондів грошових коштів, збільшення повноважень щодо їх формування і використання у відповідних суб'єктів вимагає і посилення фінансового контролю.

При цьому особливого значення набуває питання перевірки ефективності використання коштів. В. В. Цветков визначив поняття ефективності в широкому та вузькому розумінні: у вузькому розумінні ефективність означає результат, наслідки витрачених зусиль, дій; у широкому розумінні – це відносини, що складаються в суспільстві стосовно економії часу у всіх формах його прояву, в процесі функціонування робочої сили, економії, певної мети, основних економічних законів формації, а ефективність управління – це ефект (результат), який заставний з витратами на його досягнення⁵.

Ефективність фінансового контролю залежить від рівня наукової методології, яка закладена у стандартах і правилах здійснення перевірок та спостережень, глибини аналізу отриманих результатів та показників фінансової діяльності, їх співвідношенні і відповідності сучасним вимогам та застосуванню новітніх технологій, а також принципу економії при витрачанні коштів у господарській та іншій діяльності.

Завдання щодо забезпечення ефективного контролю за бюджетними коштами і в цілому в державному секторі, конкретизовані у Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р., у якій зазначається, що на сьогодні розбудова дієвої та ефективної системи фінансового контролю в державному секторі, яка базувалася б на основоположних принципах та кращих практиках Європейського Союзу, є вкрай важливим кроком у процесі управління державними фінансами⁶.

Правові принципи фінансового контролю відображають роль держави у сфері публічних фінансів, бо вони мають відповідні гарантії щодо реалізації. Саме нормативне закріплення принципів фінансового контролю сприятиме захисту прав підконтрольних суб'єктів і належній діяльності контролюючих суб'єктів на усіх стадіях фінансово-контрольного процесу, оскільки вони стають загальнообов'язковими⁷.

Водночас гарантії реалізації принципів фінансового контролю залежать також від створення належного механізму їх реалізації безпосередньо через оптимальну узгоджену систему контролюючих органів, порядку здійснення

фінансового контролю, який відповідає сучасним особливостям здійснення фінансової діяльності та закріплений у нормативно-правових актах.

Система органів, що здійснюють фінансовий контроль в Україні, визначена у Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 р. Зокрема, у Концепції зазначається, що у загальному вигляді ключовими компонентами фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Держаудитслужби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту установи⁸.

Особливості фінансового контролю як частини державного контролю та визначення пріоритетів у його напрямках зумовлюються не лише особливістю завдань, що стоять перед державою у конкретний період, а також проблемами та ризиками при їх реалізації.

Сьогодні такі об'єктивні та суб'єктивні ризики, як зазначається у Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю, зумовлені тим, що: по-перше, фіскальна децентралізація передбачає передачу органам місцевого самоврядування значних повноважень і фіскальних інструментів для нарощування ресурсної бази бюджетів територіальних громад. Водночас цей процес через об'єктивні та суб'єктивні причини супроводжується підвищеним ризиком імовірних помилок, порушень і зловживань у фінансовій сфері та відповідно масштабними втратами бюджетних ресурсів, непрозорістю і неефективністю управління місцевими ресурсами; по-друге, можливим є формальний підхід під час планування бюджетів за програмно-цільовим методом, недотримання загальної бюджетної дисципліни, допущення імовірних помилок, порушень і зловживань під час виконання бюджетів потребує зміни фокусу фінансового контролю. Адже відтепер ефективність і результативність використання бюджетних коштів повинні досліджуватися з позиції виміру соціально-економічних наслідків від діяльності розпорядника бюджетних коштів та його управлінських рішень, зокрема досягнення поставлених перед ним цілей, ефективності виконання завдань у відповідній сфері досягнення соціальних орієнтирів, очікуваних результатів тощо⁹.

При цьому необхідно враховувати, що посилення фінансового контролю не повинно визначатися збільшенням кількості перевірок, а повинно визначатись підвищенням його якості та ефективності, а також забезпеченням постійного моніторингу і аналізу звітних документів, узагальнення даних щодо фінансово-економічної діяльності та отримання необхідної інформації в оптимальному обсязі.

Фінансовий контроль, як одна з важливіших складових частин державного контролю в цілому, є його найконкретнішою частиною, оскільки здійснення всіх операцій з грошовими коштами відображено у фінансових документах та звітності, починаючи із стадії планування і закінчуючи оформленням фінансо-

вої звітності як на мікрорівні, стосовно окремих підприємств, так і на макро-рівні, коли це стосується коштів держави та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим цілком правильним є висновок О. Ф. Андрійко, що побудова демократичної правової держави має супроводжуватись зміцненням контрольної функції у сфері виконавчої влади, яка здійснюється на всіх рівнях державного управління. Завдання полягає у чіткій визначеності пріоритетних напрямів контролю, конкретизації суспільних відносин, які потребують постійного контролю з боку держави, органів виконавчої влади. Пріоритети можуть змінюватися, але це лише питання їх вибору, а ніяк не заперечення державного контролю¹⁰.

Зазначене є повною мірою справедливим і стосовно фінансового контролю, причому як з боку держави та її органів за публічними фінансами, так і здійснення фінансового контролю щодо приватного сектору економіки, крім органів держави, також недержавними організаціями, такими як аудиторські фірми та окремі аудитори, які здійснюють аудиторську діяльність на підставі ліцензії та сертифікатів.

Нормативно-правові акти, що регулюють здійснення фінансового контролю, повинні забезпечити систематизацію і вдосконалення організації та діяльності органів фінансового контролю, чітке визначення їх повноважень, забезпечення необхідної взаємодії між собою і з громадянським суспільством.

Таким чином, актуальними завданнями, які необхідно вирішити для вдосконалення правового забезпечення та належної організації здійснення фінансового контролю, є:

1. Закріплення принципів фінансового контролю на законодавчому рівні з розробкою чіткого механізму їх реалізації.

2. З метою запобігання здійсненню «перехресних» перевірок декількома контролюючими суб'єктами одночасно або за короткий період часу визначити та закріпити в нормативно-правових актах механізм узгодження контрольних дій між державними контролюючими органами.

3. Розробити стандарти здійснення перевірок ефективності використання державного та комунального майна.

4. Забезпечити належний контроль за законністю та ефективністю боргових запозичень держави та органів місцевого самоврядування. З цією метою розробити конкретні рекомендації до Бюджетного кодексу України, в яких передбачити положення щодо відповідальності відповідних посадових осіб органів держави та органів місцевого самоврядування.

5. У зв'язку зі створенням Державної податкової служби та Державної митної служби України на базі Державної фіскальної служби України підготувати Положення про їх діяльність з урахуванням аналізу практики діяльності Державної фіскальної служби України, а також відповідні пропозиції до Митного кодексу України та Податкового кодексу України.

1. Білінський О. Д. Публічні фонди грошових коштів в умовах децентралізації фінансової системи України: правовий аналіз // *Право і суспільство*. 2016. № 3. с. 140.
2. *Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки*: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142 // Офіційний вісник України. 2017. № 23. Ст. 659.
3. Білінський О. Д. Цит. праця. С. 139.
4. *Про затвердження Стратегії розвитку державного фінансового контролю*,

що здійснюється органами державної виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 р. № 1156 (із змінами від 17.11.2004 р. № 1561). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> 5. Цвєтков В. В. Підвищення ефективності державного управління – важлива мета його реформування // *Репормування державного управління в Україні: проблеми і перспективи*. Київ: Оріяни, 1998. С. 129. 6. *Про схвалення Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України* від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (дата звернення: 20.11.2018). 7. Савченко Л. А., Сірош М. В. Правові проблеми реалізації принципів фінансового контролю у фінансово-контрольному процесі. Київ: Вид-во «Центр учбової літ.», 2017. С. 11. 8. *Про схвалення Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України* від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (дата звернення: 20.11.2018). 9. *Про схвалення Концепції реалізації політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України* від 10.05.2018 р. № 310-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (дата звернення: 20.11.2018). 10. Андри́ко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. С. 32.

References

1. Bilinskyi O. D. Publichni fondy groshovyh koshtiv v umovah decentralizacii finansovoi systemy Ukrainy: pravovyi analiz. *Pravo i suspilstvo*. 2016. No 3. S. 140. 2. Strategia reformuvannya systemy upravlinna derjavnymu finansamy na 2017–2020 roky: shvalena rozporadjenna Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.02.2017 r. No 142. *Oficiyniy visnyk*. 2017. No 23. St. 659. 3. Bilinskyi O. D. Publichni fondy groshovyh koshtiv v umovah decentralizacii finansovoi systemy Ukrainy: pravovyi analiz. *Pravo i suspilstvo*. 2016. No 3. S. 139. 4. Pro zatverdjennta Strategii rozvytku derjavnogo finansovogo kontroly, shcho zdyisnuetsa organamy derjavnnoi vykonavchoii vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.07.2003 r. No 1156 (iz zminamy vid 17.11.2004 r. No 1561). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> 5. Cvetkov V. V. Pidvyshchenna efektyvnosti derjavnogo upravlinna – vajlyva meta yiogo reformubanna. *Reformubanna derjavnogo upravlinna v Ukraini: problemy i perspektivy*. Kyiv: Oriany, 1998. S. 129. 6. Pro shvalenna Konceptii realizacii polityky u sferi reformuvannya systemy derjavnogo finansovogo kontroly do 2020 roku: rozporadjenna Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.05.2018 r. No 310-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (data zvernennja: 20.11.2018). 7. Savchenko L. A., Sirosh M. V. Pravovi problemy realizacii pryncypiv finansovogo kontroly u finansovo-kontrolnomu procesi. Kyiv: Vyd-vo “Centr uchbovoi literatury”, 2014. S. 11. 8. Pro shvalenna Konceptii realizacii polityky u sferi reformuvannya systemy derjavnogo finansovogo kontroly do 2020 roku: rozporadjenna Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.05.2018 r. No 310-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (data zvernennja: 20.11.2018). 9. Pro shvalenna Konceptii realizacii polityky u sferi reformuvannya systemy derjavnogo finansovogo kontroly do 2020 roku: rozporadjenna Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.05.2018 r. No 310-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80> (data zvernennja: 20.11.2018). 10. Andriyko O. F. Organizaciino-pravovi problemy derjavnogo kontroly u sferi vykonavchoi vlady: avtoref. dys. ... d-ra uryd. nauk: 12.00.07. Kyiv, 1999. S. 32.

Isaeva N. K. Organizational and legal bases of financial control in Ukraine in the context of decentralization of power.

The article deals with the problems of improving the organizational and legal basis of financial control in the context of the decentralization of power in Ukraine. In particular, in

the context of the analysis of the features of financial decentralization, which is a condition for successful decentralization of power, the main directions of reforming financial control in the state are covered. Based on the analysis of legal acts regulating the reform of financial control in Ukraine, proposals for its improvement are formulated.

It is noted that improving the mechanism of financial management in the state at the present stage involves the implementation of financial decentralization, which also determines the need for improvement and reference of financial control over the use of budgetary, that is, centralized funds.

At the same time, the need to strengthen and improve the financial control of decentralized funds is growing, which also plays an important role in the implementation of financial decentralization. The ramification and specificity of decentralized of funds cause the need to develop such standards and rules for financial control, which would take into account all their specifics and ensure compliance with the law, expediency, efficiency of their use and strict financial discipline.

The article draws attention to the fact that financial control, as one of the most important components of state control in general, is its most detailed part since all transactions are reflected in financial documents and reportings, from the planning stage to the preparation of financial statements both at the micro level, in relation to individual enterprises, and at the macro level, when it concerns the funds of the state and local self-government bodies.

Key words: financial control, decentralization of power, financial decentralization, public money funds.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-298-304

УДК 342.9

Л.Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЗА РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПОВНОВАЖЕНЬ, ДЕЛЕГОВАНИХ ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Акцентується увага на такій формі децентралізації виконавчої влади, як делегування повноважень, і питаннях контролю з боку органів виконавчої влади за їх здійсненням органами місцевого самоврядування. Звертається увага на форми реалізації контрольних повноважень органів виконавчої влади, зокрема, аналіз актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади; наданої інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; порушення у встановленому порядку питання про відповідальність сільського, селищного, міського голови. Пропонується законодавчо визначити порядок делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та удосконалити процедури контролю за їх здійсненням.

Ключові слова: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, децентралізація виконавчої влади, делегування повноважень, контроль.