

*Крутько М. А.,**доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування
Державного біотехнологічного університету*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні, функціонального призначення фінансового контролю як державного механізму управління раціональним витрачанням державних ресурсів, що зумовлює продовжити дослідження даної тематики в умовах нової політико-економічної структури суспільства, яка сформувалася в результаті економіко-правових перетворень. Глобалізаційні процеси у світовій площині зумовлюють трансформації в економіко-фінансовому секторі та створення нової економічної системи, заснованої на ринкових відносинах, стимулюючи розширення сфери фінансово-господарської діяльності, де функції контролю належить особливе місце. Визначено, що однією з головних ланок у системі фінансового контролю є створення ефективної моделі використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки для її сталого розвитку. Досліджено питання, що стосуються нормативного регулювання участі інститутів громадянського суспільства у сфері фінансового контролю в Україні. Нині відсутній єдиний спеціальний законодавчий акт, у якому було б визначено сутність, суб'єкти та підходи до проведення громадського фінансового контролю. Установлено, що особливості правового регулювання фінансового контролю в Україні та їх специфіка полягають у розгалуженості нормативних актів, проте за основу взято законодавство у сфері фінансового права. Визначено основні принципи, цілі та завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристики його видів та методів, а особлива частина містить специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності. Доведено, що спеціальне законодавство у сфері фінансового контролю є застарілим та таким, що не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин та економіко-політичному стану держави, тому виникає необхідність прийняття нового єдиного спеціалізованого акту, у якому буде закріплено поняття фінансового контролю, його цілі, завдання та принципи, форми та методи проведення фінансового контролю. В нинішніх умовах доцільним буде реформування нормативного базису у сфері фінансового контролю в Україні шляхом упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів, зокрема Міжнародних стандартів фінансової звітності, у практику діяльності національних органів державного фінансового контролю та стандартів *acquis communautaire*, обов'язкових у ЄС, для гармонізації нормативно-правових актів законодавства України та практики їх застосування.

Ключові слова: фінансовий контроль, правове регулювання, фінансове право, особливості нормативно-правового забезпечення.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси у світовій площині зумовлюють трансформації в економіко-фінансовому

секторі та створення нової економічної системи, заснованої на ринкових умовах, що стимулюють розширення сфери фінансово-господарської діяльності, де функції контролю належить особливе місце. Прагнення України вступити до Європейського Союзу спонукають державу до якісних перетворень усіх важелів управління, зокрема однією з головних ланок у системі фінансового контролю є створення ефективної моделі використання фінансових ресурсів у всіх сферах економіки для її сталого розвитку. Саме функціональне призначення фінансового контролю як державного механізму управління раціональним витрачанням державних ресурсів зумовлює продовжити дослідження даної тематики в умовах нової політико-економічної структури суспільства, що з'явилася в результаті економічних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сутність категорії фінансового контролю як предмету правового регулювання висвітлено у працях багатьох науковців, зокрема Л. Савченко, В. Авер'янова, Ф. Бутинця, Г. Азаренкова, Т. Жураковського, О. Жадана та ін. Проте в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин для підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку країни, необхідно продовжити дослідження категорії фінансового контролю в Україні, зокрема основну увагу приділити особливостям нормативного регулювання контролю у сфері фінансів.

Формування мети статті. Мета статті полягає у ґрунтовному правовому аналізі категорії фінансового контролю та дослідженні особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні в умовах нової політико-економічної структури суспільства.

Виклад основного матеріалу. Реалії сьогодення, у яких перебуває українська економіка, ускладнені певними негативними явищами, серед яких: нестабільна політична ситуація, пандемія COVID-19, занепад національної промисловості в умовах ринкових відносин, розвиток тіньової економіки, виникнення нових схем скоєння економічних злочинів тощо, які несприятливо відображаються на загальній економічній ситуації в країні та висувають на перше місце гостру проблему – забезпечення ефективності державного фінансового контролю в Україні, бо саме він виступає основним важелем впливу на сталий розвиток країни завдяки забезпеченню ефективного і законного керування державними фінансовими ресурсами [7].

Доцільно спочатку визначитися з керівним поняттям контролю, адже в юридичній науці вчені, досліджуючи об'єктивну реальність, часто оперують єдиним терміном «контроль», виходять із різного його розуміння та допускають значні розбіжності у його тлумаченні. Одні тлумачать контроль (від французького

controle – перевірка) як аналіз виконання законів, рішень тощо, а друга група вчених висуває думку про те, що французьке controle утворилося від латинського contra – префікс, що означає протидію, а друга частина слова «контроль» містить слово «роль», тобто міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь [2, с. 115]. Що стосується поняття фінансового контролю, то в наукових доробках за різноманітності досліджень проблематики фінансового контролю в Україні відсутній єдиний підхід до визначення поняття фінансового контролю, його структури, принципів, функцій та особливостей. У своїх працях Л.А. Савченко тлумачить фінансовий контроль як «регламентовану правовими нормами діяльність публічних суб'єктів і недержавних організацій, господарюючих суб'єктів чи їхніх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів, повноти надходжень коштів у відповідні фонди, законності й ефективності їх розподілу та перерозподілу і використання» [5, с. 70]. М. Малейн, своєю чергою, розглядає фінансовий контроль як діяльність фінансових, кредитних та господарських органів (організацій), що регулюється нормами права, спрямовану на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової і касової дисципліни у процесі виконання планів і яка полягає у перевірці законності, обґрунтованості та раціональності грошових затрат [8, с. 91]. У чинному фінансовому законодавстві, зокрема в ЗУ «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», державний фінансовий контроль розглядається як повноваження органу державного фінансового контролю з перевірки діяльності суб'єктів господарювання незалежно від форми власності. За допомогою фінансового контролю, як визначав видатний фахівець фінансово-правової науки Л.К. Воронова, забезпечується законність у фінансовій та господарській діяльності, і він є одним із засобів попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживань та марнотратства [4, с. 91].

У науці фінансового права існує декілька різних груп підходів до визначення об'єкта фінансового контролю в Україні:

- суспільні відносини як об'єкт фінансового контролю (Л.К. Воронова та М.П. Кучерявенко), тобто об'єктом фінансового контролю за цим підходом є грошові відносини, що виникають під час використання фінансових ресурсів;

- фізичні та юридичні особи як об'єкт фінансового контролю (Б.Ф. Усач, Н.С. Вітвицька, І.Ю. Чумакова). Відповідно до цього підходу, об'єктом фінансового контролю в Україні є юридичні та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з участю у формуванні, розподілі, володінні, використанні та відчуженні фінансових активів;

- об'єкт контролю як частина об'єктивної реальності (Ф.Ф. Бутинець, Н.І. Петренко, Н.М. Малюга), тобто об'єктом контролю є явища дійсності, що протистоять суб'єкту, або частина об'єктивної реальності, яка перебуває у взаємозв'язку із суб'єктом діяльності, а не види діяльності [17].

Слід зауважити, що фінансовому контролю притаманні риси, що взагалі належать контрольній діяльності як такій, а саме: оперативність, цілеспрямованість, безпосередність, обґрунтованість, дієвість [10, с. 210]. Проте фінансовий контроль має і специфічні, притаманні лише йому характеристики: здійснюється уповноваженими суб'єктами державної влади; має імперативний характер та забезпечується державним при-

мумом; форми, методи та процедура здійснення державного фінансового контролю регламентовані нормами чинного національного законодавства; він є функцією державного управління у сфері публічної фінансової діяльності. Що стосується видів державного фінансового контролю, то в загальному варіанті система побудови вітчизняної моделі фінансового контролю над управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням виглядає так:

- державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль);

- державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державної аудиторської служби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль);

- державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі [13, с. 12–13].

Якщо говорити про зміст державного фінансового контролю, то у цьому разі важко не погодитися з думкою С.І. Лучковської про те, що зміст фінансового контролю полягає: 1) у контролі над виконанням фінансових зобов'язань перед державою й муніципальною владою з боку фізичних та юридичних осіб; 2) у контролі над виконанням органами державної влади й місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів відповідно до їх компетенції; 3) у контролі над використанням фондів коштів відповідно до вимог фінансового законодавства; 4) у контролі над дотриманням правил ведення фінансово-господарських операцій і розрахунків, а також зберігання грошових коштів; 5) у підтримці балансу між потребами у фінансових ресурсах і розмірами грошових доходів держави й місцевого самоврядування; 7) у попередженні й усуненні виявлених порушень в економічній сфері та ін. [15].

Що стосується нормативно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні, то в чинній національній правовій системі міститься величезна кількість «розповсюджених» законів і підзаконних нормативно-правових актів, що на практиці створюють істотні проблеми в процесі правозастосування та значно розбалансовують фінансове законодавство. Основне місце в ієрархії законодавчих актів із питань регулювання державного фінансового контролю належить Конституції України як Основному Закону, що закріплює керівні ідеї здійснення фінансового контролю, визначає правовий статус і повноваження у сфері контролю таких органів виконавчої та законодавчої влади, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Окрім цього, Конституція України також визначає контрольні функції Президента як глави держави [9, с. 195]. До того ж у наявності є чинний спеціальний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993, який містить основні засади щодо організації та здійснення державного фінансового контролю [12, с. 61].

Традиційно державний фінансовий контроль залежно від сфери фінансової діяльності поділяють на два основних види: бюджетний та податковий. Законодавче регулювання бюджетного фінансового контролю здійснюється відповідно до норм Бюджетного кодексу України, проте показовим залишається те, що цей нормативно-правовий акт не містить визначення

поняття бюджетного контролю але разом із тим, відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України, контроль над дотриманням бюджетного законодавства спрямований на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу і спрямований на проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів для досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності і результативності шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень, а також на запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави у процесі управління об'єктами державної власності [3, с. 73]. На відміну від Бюджетного кодексу Податковий кодекс України містить визначення поняття «податковий контроль», основні засади та суб'єктів його здійснення, що визначені главою V цього Кодексу. Згідно зі ст. 61 ПКУ, податковий контроль – система заходів, які вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль над дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Водночас реалізація державного фінансового контролю відбувається за допомогою створюваної системи органів: 1) органів законодавчої влади (Верховна Рада України); 2) органів виконавчої влади (КМУ, Міністерство фінансів України), у тому числі спеціальних органів у сфері фінансового контролю (Рахункова палата, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України); 3) недержавних спеціалізованих організацій (неурядові організації, ЗМІ, аудиторські компанії, у тому числі міжнародні), уповноважених на здійснення моніторингу використання державних коштів [6, с. 67].

Узагальнюючи, слід зазначити, що фінансовий контроль характерний для всіх етапів фінансової діяльності, усіх фінансово-правових підгалузей і інститутів особливої частини фінансового права, а також його особливістю є те, що фінансовий контроль є одним із небагатьох структурних підрозділів законодавства у сфері фінансового права, норми якого містяться як у Загальній, так і в Особливій частині. До Загальної частини фінансового права варто віднести загальні правові норми, що визначають принципи, цілі, завдання, організацію і порядок здійснення фінансового контролю і т. д. Що стосується Особливої частини, то вони передбачають специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності [16]. Наслідком безсистемності у правовому полі стала розбалансована система органів, що забезпечують державний фінансовий контроль і державний аудит в Україні. Діяльність державних органів, що реалізують контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові й фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регулюється окремими спеціалізованими законами та підзаконними нормативно-правовими актами [11, с. 36].

Варто відзначити, що крім звичного фінансового контролю, який здійснюють органи державної влади в сучасних умовах, усе більшої динаміки набувають розвиток інститутів громадянського суспільства та їхня роль у сфері управління державними

фінансами та контролю над їх використанням. Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю в Україні за ознакою суб'єктного складу. Громадський контроль може ініціюватися і здійснюватися безпосередньо самими громадянами, їх об'єднаннями, групами спеціалістів, які створюються при представницьких органах влади, а також державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях на основі добровільності й безоплатності [14]. Кінцевою метою участі громадськості у здійсненні державного фінансового контролю є дві основні категорії: 1) встановлення бюджетної відповідальності влади перед суспільством (громадські організації впливають на рівень прозорості бюджетного процесу, визнання і дотримання владою суспільного інтересу в здійсненні бюджетної політики, залучення громадськості до бюджетних процедур); 2) вплив на бюджетну політику уряду (удосконалення бюджетної системи, зміни в оподаткуванні й використанні бюджетних коштів для досягнення більшої результативності) [1, с. 92]. Одними з найбільш відомих громадських інститутів у сфері фінансового контролю в Україні є громадські організації «Наші гроші» та «Центр протидії корупції», які на регулярній основі оприлюднюють матеріали, присвячені законності та ефективності використання коштів бюджетів різних рівнів, а також державного й комунального майна та у своїй звітності відображають приголомшуючі результати: вдалося зберегти немало суму державних коштів завдяки їхній роботі. Також не менш важливою є діяльність в Україні незалежних аналітичних центрів у здійсненні громадського фінансового контролю (Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова та ін.), які аналізують економіко-політичну ситуацію в країні та формують незалежні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності управлінських дій [15].

Що стосується нормативного регулювання участі інститутів громадянського суспільства у сфері фінансового контролю в Україні, то нині відсутній єдиний спеціальний законодавчий акт, у якому було б визначено сутність, суб'єкти та підходи до проведення громадського фінансового контролю.

Висновки. Узагальнюючи вищезазначене, можна дійти висновку, що фінансовий контроль є специфічною формою публічного контролю у сфері фінансів та спрямований на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів, повноти надходжень коштів у відповідні фонди, законності й ефективності їх розподілу і перерозподілу і використання. Що стосується особливостей правового регулювання фінансового контролю в Україні, то його специфіка полягає у розгалуженості нормативних актів, проте за основу взяте законодавство у сфері фінансового права. Визначено принципи, цілі та завдання, організацію та порядок здійснення фінансового контролю, характеристику його видів та методів, а особлива частина містить специфіку здійснення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності. На нашу думку, спеціальне законодавство у сфері фінансового контролю є застарілим і таким, що не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин та економіко-політичному стану держави, тому виникає необхідність прийняття нового єдиного спеціалізованого акту, в якому буде закріплено поняття фінансового контролю, його цілі, завдання та принципи, форми та методи проведення фінансового контролю, а також в ниніш-

ніх умовах доцільним буде реформування нормативного базису у сфері фінансового контролю в Україні шляхом упродовження в національну правову систему міжнародних стандартів, зокрема Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ), у практику діяльності національних органів державного фінансового контролю та стандартів *acquiscommunitaire*, обов'язкових у ЄС, для гармонізації нормативно-правових актів законодавства України та практики їх застосування.

Література:

1. Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. №11. С. 89–96.
2. Касьяненко Л.М. Правове регулювання фінансово-контрольних правовідносин. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2018. Вип. 4(40). С. 115–119.
3. Колісник А.С. Правове регулювання фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. *Право та інновації*. 2020. № 3(31). С. 71–77.
4. Настенко М.О. Державний фінансовий контроль як засіб правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 91–94.
5. Настенко М.О. Принципи фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання в системі принципів фінансового права. *Право та державне управління*. 2017. № 2(27). С. 69–74.
6. Обушна Н.І. Модернізація системи державного фінансового контролю в Україні в контексті утвердження парадигми публічного аудиту. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Серія «Державне управління»*. 2016. № 4. С. 64–71.
7. Пивоваров К.В. Шляхи удосконалення системи фінансового контролю в державному управлінні України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 4.
8. Пивоваров К.В. Особливості фінансового контролю як функції державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 13. С. 89–92.
9. Піхоцький В.Ф. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми нормативно-правового забезпечення. *Регіональна економіка*. 2014. № 4. С. 194–204.
10. Попадинець І.І. До питання поняття і сутності фінансового контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 206–216.
11. Попадинець І.І. Перспективи розвитку правового регулювання фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 35–38.
12. Прасюк В.М. Проблеми нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та напрями його вдосконалення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 60–64.
13. Сисоєва І.М. Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 18. С. 11–18.
14. Федоров В. Бюджетний менеджмент : підручник. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
15. Хомутенко А.В. Інституційні особливості громадського фінансового контролю в Україні. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 4–8.
16. Жданова А.А. Особливості правового регулювання фінансового контролю в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення. URL: http://www.rusnauka.com/45_OINBG_2015/Pravo/2_204655.doc.htm (дата звернення: 27.01.2022).
17. Кучерявенко М.П. Зміст фінансового контролю. Фінансове право : навчальний посібник. Харків : Право, 2010. URL: <http://uristinfo.net/finansovoe-pravo/271-finsanove-pravo-za-red-mp-kucherjavenka/8670-pravove-reguljuvannja-finsanovogo-kontrolju-v-ukrayini.html> (дата звернення: 27.01.2022).
18. Поняття й значення фінансового контролю. Фінансове право : мультимедійний навчальний посібник. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/finansove_pravo/lekcia3.html (дата звернення: 27.01.2022).

Krutko M. Features of legal regulation of financial control in Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of the peculiarities of legal regulation of financial control in Ukraine, the functional purpose of financial control as a state mechanism for managing the rational use of state resources, which leads to continue research on this topic in the new political and economic structure of society. Globalization processes in the world are leading to transformations in the economic and financial sector and the creation of a new economic system based on market relations, stimulating the expansion of financial and economic activities, where control functions have a special place. It is determined that one of the main links in the system of financial control to create an effective model of using financial resources in all areas of the economy for its sustainable development. The issues related to the normative regulation of the participation of civil society institutions in the field of financial control in Ukraine have been studied. It is established that the peculiarities of the legal regulation of financial control in Ukraine and their specificity lies in the ramifications of regulations, but based on legislation in the field of financial law. The general part defines the basic principles, goals and objectives, organization and procedure for financial control, characteristics of its types and methods, and a special part contains the specifics of financial control in various areas of financial activities. It is proved that the special legislation in the field of financial control is outdated and does not correspond to the current state of development of public relations and economic and political state of the state, so there is a need to adopt a new single specialized act. principles, forms and methods of financial control. In the current environment, it will be expedient to reform the regulatory framework in the field of financial control of Ukraine by implementing international standards in the national legal system, including International Financial Reporting Standards in the practice of national DPC bodies and *acquis communitaire* standards. acts of legislation of Ukraine and practices of their application.

Key words: financial control, legal regulation, financial law, features of normative-legal.