

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.2>

В. В. Коваленко, кандидат юридичних наук, докторант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

ПОНЯТТЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розглядаються особливості фінансового контролю в умовах сталого розвитку економіки країни, у тому числі й з урахуванням умова воєнного стану. З'ясовано, що державний фінансовий контроль – це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства. Система органів фінансового контролю є складовою загальної системи державних інститутів, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Така система важлива для фінансового механізму та допомагає впроваджувати фінансову політику.

З метою вдосконалення системи державного фінансового контролю в умовах реальної війни автором запропоновані такі пріоритети: по-перше, законодавчо визначити й закріпити методи (форми) фінансового контролю; по-друге, здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану має бути спрямоване на збереження державою свого соціального призначення. Ігнорування цих вимог веде до зловживань, корупції в процесі перерозподілу власності, управління фінансовими потоками, чому сприяють воєнні дії. Наголошено, що реалізація таких пріоритетних заходів зумовить створення дієвого механізму фінансового контролю й захисту від протиправних зазіхань. Необхідно кардинально переглянути роль держави в регулюванні економічних відносин саме в умовах воєнного стану, реальної війни, посилення механізмів державного впливу на економіку, у тому числі державного фінансового контролю, разом із закономірностями розвитку ринкового суспільства надасть можливість уникнути перерахованих фінансових проблем.

Ключові слова: економіка, фінансовий контроль, публічне управління, сталий розвиток, фінансова діяльність, фінансова стратегія.

V. V. Kovalenko. To the concept of financial control as a function of public administration in the conditions of sustainable development of Ukraine

The article examines the peculiarities of financial control in the conditions of sustainable development of the country's economy, including taking into account the conditions of martial law. It was found that state financial control is a complex of targeted measures of bodies, their units or officials, which carry out state financial control within the limits of the powers established by the legislation of Ukraine, with the aim of preventing, detecting and stopping financial offenses at the controlled object in relation to its financial and economic activity, as well as ensuring the legality, financial discipline and efficiency of the formation and spending of funds, including budgetary, and other assets in the process of ownership, disposal, use and alienation of state property, compensation for losses and establishing the degree of responsibility in case of violation of financial, including budgetary legislation. The system of financial control bodies is a component of the general system of state institutions that participate in the formation and implementation of the control function at the state level. Such a system is important for the financial mechanism and helps to implement the financial policy.

In order to improve the system of state financial control in the conditions of a real war, the author proposed the following priorities: first, to define and enshrine the methods (forms) of financial control by law; secondly, the implementation of state financial control in the conditions of martial law should be aimed at the preservation of the state's social purpose. Ignoring these requirements leads to abuses, corruption in the process of redistribution of property, management of financial flows, which is facilitated by military actions. It was emphasized that the implementation of such emergency measures will lead to the creation of an effective mechanism of financial control and protection against illegal encroachments. It is necessary to radically revise the role of the state in regulating economic relations precisely in the conditions of martial law, a real war; strengthening the mechanisms of state influence on the economy, including state financial control, together with the laws of the development of a market society will provide an opportunity to avoid the listed financial problems.

Key words: economy, financial control, public administration, sustainable development, financial activity, financial strategy.

Постановка проблеми. Фінансовий контроль є ключовою функцією держави, що забезпечує стабільне функціонування фінансової системи. Складні економічні процеси та наслідки глобальної фінансової кризи підкреслили потребу в удосконаленні економічної політики, зокрема в аспекті фінансового контролю, оскільки його недооцінка призвела до зловживань і порушень у фінансових відносинах.

Фінансовий контроль має на меті забезпечення законності, дотримання фінансової дисципліни та запобігання фінансовим правопорушенням під час мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів, а також коштів, необхідних для виконання державних завдань і функцій, що сприяють ефективному соціально-економічному розвитку всіх учасників фінансових відносин. Враховуючи ці аспекти, на сучасному етапі важливим є організація ефективного фінансового контролю, який забезпечує повноту формування та своєчасність надходження державних доходів, а також законність і ефективність використання бюджетних коштів і управління державною власністю. Це стає одним із ключових напрямів сучасної економічної політики. Таким чином, основними функціями держави все більше стає визначення стратегії та тактики економічного розвитку на благо суспільства, а також створення цілісної системи державного фінансового контролю для їх реалізації.

Сьогодні можна констатувати той факт, що за роки реформ не вдалося створити ефективної системи державного контролю та регулювання. На низькому рівні знаходиться організація і стан фінансового контролю, що негативно впливає на економіку, сталий розвиток України. З метою виходу з цієї ситуації необхідно визнати, що зміцнення та розвиток інститутів державного управління та правопорядку є одним із основних пріоритетів політичних і соціально-економічних реформ, де основна складова – це вирішення комплексу проблем організації механізму управління у фінансовій, податковій сферах та бюджетного регулювання.

Разом з тим, діяльність органів державного фінансового контролю ускладнюється і внаслідок недосконалості та суперечливості чинного законодавства і нормативно-правових актів, які дають змогу по-різному трактувати та розцінювати фінансові операції, показники господарської та бюджетної діяльності, а також надто низького рівня належного попереднього та поточного контролю як з боку органів управління, так і розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогоднішній день існує достатня кількість наукових праць, в яких досліджуються окремі практичні аспекти організації та функціонування контролю, зокрема зосереджуючись на державному фінансовому контролі: В. М. Боголюбов, В. Г. Горник, К. Є. Дубовик, М. О. Клименко, І. В. Козачок, І. І. Комарницька, Т. Д. Косова, С. О. Кравченко, Л. Г. Мельник, В. М. Мороз, В. М. Прасюк, В. М. Працюк, В. А. Прилипко, О. О. Ракоїд, Л. А. Савченко, Л. І. Соломенко, Л. Г. Уртаєва, А. В. Хмельков, В. В. Шевченко, В. В. Шпачук та ін. Водночас, в умовах сталого розвитку економіки країни з урахуванням воєнного стану, фінансовий контроль потребує додаткового опрацювання.

Мета дослідження. Розкрити особливості та сутність поняття фінансового контролю як функції публічного управління в умовах сталого розвитку України.

Вклад основного матеріалу. Розглядаючи стратегічне бачення сталого розвитку України, можна сказати, що перехід до сталого розвитку – це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей. Визнаними міжнародними фундаментальними цінностями розвитку є свобода, рівність, солідарність, толерантність, повага до природи, спільна відповідальність. Національні цілі сталого розвитку базуються на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству. Вони визначають спрямованість стратегії на турботу про спільне благо та захист національних інтересів України [1].

Фінансовий контроль є специфічним видом публічного контролю, який здійснюється як органами держави, так і органами місцевого самоврядування. Система органів фінансового контролю є елементом загальної системи інститутів держави, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Ця система важлива для фінансового механізму та допомагає державі впровадити свою фінансову політику. І. В. Козачок, до видів фінансового контролю за суб'єктом складом відніс: а) державний, який здійснюється державними органами влади і управління, органами місцевого самоврядування; відомчий, який проводиться безпосередньо на підприємстві, установі, відповідними службами; б) громадський, який здійснюється громадськими організаціями; незалежний аудит у вигляді зовнішнього фінансового контролю, заснованого на комерційних засадах. У свою чергу, завдання, які постають для вирішення органам державного фінансового контролю, розподіляють функції між суб'єктами контролю та закріплюють за ними певні області їх діяльності: бюджетна, податкова, валютна тощо [2, с. 120–121].

Водночас А. В. Хмельков наголошує, що система органів фінансового контролю може бути умовно поділена на дві підсистеми: перша включає органи національного контролю, такі як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України; друга підсистема охоплює суб'єкти спеціального контролю, яким делегуються повноваження суб'єктів першої підсистеми, такі як Рахункова палата України, Міністерство Фінансів України, Державне Казначейство України, Державна аудиторська служба України [3, с. 101–102].

З цього можна зробити висновок, що в наведеній системі відсутній орган місцевого самоврядування. Державні органи влади мають контрольні повноваження у сфері муніципальних ресурсів, зокрема, Бюджетний кодекс України надає місцевим фінансовим органам право контролю за місцевими бюджетами. Ці фінансові управління є структурними підрозділами Міністерства фінансів, знаходячись при обласних та районних державних адміністраціях.

Далі В. М. Працюк зазначає, що створення в органах місцевого самоврядування підрозділів, які мають контрольну функцію управління і спільні риси з контрольними органами державної влади, дозволить уникнути подвійного підпорядкування, яке тисне на владу місцевого самоврядування і не сприяє його незалежності. Оскільки у таких органах вже існують або можуть бути створені відповідні підрозділи, повноваження Державної аудиторської служби України щодо контролю за використанням публічних фінансових ресурсів на місцях можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування. Ці органи, так само як і органи державної влади, є частинами публічної влади і виконують функції публічного управління [4, с. 107–108].

Варто зауважити, що у правовій науці, внутрішній фінансовий контроль – це комплекс контрольних заходів, які мають експертно-аналітичні, аудиторсько-ревізійні та інші форми. Ці заходи забезпечують отримання достовірної інформації про використання об'єктами контролю фінансів, майна та інших матеріальних ресурсів, спрямованих на виявлення та недопущення відхилень, що призводять до виникнення проблем, пов'язаних з використанням фінансових ресурсів, майна та інших матеріальних цінностей, перешкоджають законному та ефективному використанню грошових коштів та майна. У свою чергу, Зовнішній контроль – контроль, що здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю щодо підконтрольного об'єкту, який не належить до сфери його управління, з метою недопущення порушень фінансового законодавства, у тому числі бюджетного [5, с. 210–211].

Система контролю, зауважує І. І. Комарницька, організована в інтересах її власників на господарюючому суб'єкті, що регулюється внутрішніми документами, може бути визначена як внутрішній аудит. Внутрішній аудит - це здійснення незалежної та компетентної оцінки фінансової, економічної та управлінської діяльності, яка проводиться в самій організації і заснована на систематичному, науково обґрунтованому процесі об'єктивного збору, аналізу та оцінки фактичних даних про економічні дії і події, щоб визначити, чи відповідають вони встановленим критеріям ефективності, яких необхідно дотримуватися, прогнозування майбутнього розвитку, розробка порад та рекомендацій. Суть внутрішнього аудиту банку полягає в тому, що це самостійна об'єктивна діяльність, що здійснюється у формі контролю та управлінського консультування, спрямована на вдосконалення діяльності банку шляхом впровадження системного підходу до оцінки та підвищення ефективності процесів управління ризиками, системи внутрішнього контролю [6, с. 369–370].

Внутрішній контроль включає в себе процеси перевірки виконання управлінських рішень у сфері фінансової діяльності з метою реалізації фінансової стратегії та запобігання кризових ситуацій, що можуть призвести до банкрутства підприємства. Це здійснюється підрозділами внутрішнього контролю та початальником фінансових послуг компанії. Міжнародні стандарти аудиту визначають внутрішній аудит як оціночну діяльність, організовану в рамках економічного процесу і проводиться окремим підрозділом. Функції внутрішнього аудиту включають перевірку, оцінку та моніторинг адекватності та ефективності систем бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю.

Як зауважують вчені правники, місце та роль внутрішнього аудиту в системі контролю є складовою частиною внутрішнього контролю або способом його організації, що в основному підтримується більшістю експертів. Розуміння цього підходу впливає з класифікації внутрішнього контролю, який можна розділити на внутрішньо-системний, внутрішньовідомчий, внутрішньогосподарський та внутрішній. Внутрішньо-системний контроль здійснюється штатними та позаштатними контролерами підприємства; внутрішньовідомчий контроль проводиться контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, відомств, органів держуправління; внутрішньогосподарський контроль здійснюють контролюючі органи та посадові особи підприємства; внутрішній контроль проводять штатні аудитори підприємства чи організації [7, с. 149–150].

Громадський контроль тісно взаємодіє з державним фінансовим контролем та фінансовим контролем органу місцевого самоврядування. Організаційні форми громадського контролю включають приватні особи, які звертаються до органів влади, масові зібрання, громадські дискусії, а також спеціальні організаційні форми, такі як громадські ради, інститут громадських спостерігачів та інститут громадської експертизи [8, с. 108–109].

Основні принципи внутрішнього контролю та аудиту, а також порядок створення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Організаційно-методичне забезпечення внутрішнього контролю та аудиту визначаються Міністерством фінансів України. Останнє забезпечує формування та реалізацію державної політики в галузі державного внутрішнього фінансового контролю, включаючи оцінку функціонування систем внутрішнього контролю та систем внутрішнього аудиту. Система регулювання аудиторської діяльності в Україні має такі елементи: сукупність законів та інших нормативних документів, що регулюють здійснення аудиторської діяльності; закони, що встановлюють обов'язковість аудиту, стандарти аудиту [9, с. 132–133].

Особливу увагу в сфері здійснення фінансового контролю, як функції публічного управління, слід звернути на його організаційну складову, яка включає сукупність форм (видів), методів, методології, спрямованих на виявлення проблем, пов'язаних з відхиленнями фактичних показників від запланованих. Це включає в себе мети, завдання та об'єкт контролю. Контроль допомагає не лише виявляти проблеми та реагувати на них для досягнення поставлених цілей, але й сприяє керівництву вирішувати, коли необхідно вносити радикальні зміни до діяльності організації [10, с. 342].

Головними завданнями здійснення державного фінансового контролю в умовах сталого розвитку й відповідно до його Цілей [13] вбачаються в такому: цільове й належне використання державних фінансових коштів і об'єктів державної власності; керування економікою держави у відповідності із законодавством; здійснення нормативної адміністративної діяльності; забезпечення можливості проведення необхідних коректувань раніше ухвалених рішень; притягнення винних до відповідальності; стягнення заподіяного державі збитку, розробка й реалізація превентивних заходів, що виключають можливість повторення виявлених порушень.

Методи контролю різноманітні, а їх вибір залежить від таких факторів, як суб'єкт, об'єкт контролю та мета контролю. До основних методів контролю можна віднести облік, аналіз, перевірка, аудит, ревізія, фінансово-економічна експертиза, інспектування, обстеження, спостереження. Наприклад, облік - цей метод використовується особами, які зобов'язані вести бухгалтерський облік, який не обмежується лише реєстраційною роботою, але також пов'язаний з аналізом та створенням інформаційної бази.

Метою методу «перевірка» є визначення фактичного стану дотримання законодавства, виконання завдань і прийнятих рішень. Перевірки можуть бути планові і позапланові, повні, часткові, вибіркові та комплексні. Залежно від об'єкта перевірки можуть бути документальні, фінансові, екологічні та інші. Ще одним методом є аудит, при якому здійснюється аналіз лише тих питань та господарських операцій, що зазначені в договорі з замовником. Аудит спрямований на перевірку відповідності бухгалтерського обліку та фінансової звітності вимогам законодавства, правилам бухгалтерського обліку та іншим правилам. Цей процес проводиться незалежною особою (аудитором) або аудиторською компанією, яка має відповідні повноваження [11, с. 122–123].

Під час обстеження піддаються перевірці окремі аспекти фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта, що відрізняє його від перевірки. Обстеженню підлягає більш широкий спектр показників, а також використовуються опитування та анкетування. Спостереження є методом контролю, який дозволяє отримати загальне уявлення про стан фінансової діяльності підконтрольного суб'єкта [12, с. 63].

Таким чином, з метою вдосконалення системи державного фінансового контролю в умовах реальної війни необхідно:

по-перше, законодавчо визначити й закріпити методи (форми) фінансового контролю. Посилення державного фінансового контролю в умовах ринку вимагає прийняття закону, в якому необхідно не тільки дати поняття ревізії, а й визначити її види, порядок призначення, проведення, перелічити органи, що мають право на її проведення, права й обов'язки органів, що перевіряють, оскарження акту ревізії, а також дії або бездіяльності ревізійної комісії, порядок призначення повторної ревізії, юридичне значення акту ревізії;

по-друге, здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану має бути спрямоване на збереження державою свого соціального призначення. Ігнорування цих вимог веде до зловживань, корупції в процесі перерозподілу власності, управління фінансовими потоками, чому сприяють воєнні дії. Важливою гарантією збереження соціальної спрямованості фінансової політики держави в процесі здійснення фінансової діяльності є законодавче закріплення принципів її реалізації, включаючи посилення фінансового контролю.

Реалізація таких паєршочергових заходів зумовить створення дієвого механізму фінансового контролю й захисту від протиправних зазіхань. Необхідно кардинально переглянути роль держави в регулюванні економічних відносин саме в умовах воєнного стану, реальної війни, посилення механізмів державного впливу на економіку, у тому числі державного фінансового контролю, разом із закономірностями розвитку ринкового суспільства надасть можливість уникнути перерахованих фінансових проблем.

Висновки. Підводячи підсумки, можна сказати, що в умовах сталого розвитку України й виконання поставлених пріоритетних задач в державі, контроль є функцією публічної влади, а відносини контролю мають владний характер. Публічний контроль в залежності від суб'єкта, який в межах своїх повноважень виконує функцію контролю можна розглядати у вигляді структурних елементів у їх певному взаємозв'язку, а саме: державний контроль, контроль органів місцевого самоврядування, складові якого тісно взаємодіють з громадським контролем.

Як специфічний вид публічного контролю, фінансовий контроль, полягає у сприянні успішній реалізації фінансової політики держави, забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових ресурсів у всіх галузях, а також забезпечення законності та правопорядку у сфері публічних коштів.

Державний фінансовий контроль – це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють його у межах повноважень, встановлених законодавством України. Його метою є упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті

щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства. Система органів фінансового контролю є складовою загальної системи державних інститутів, які беруть участь у формуванні та реалізації контрольної функції на державному рівні. Ця система важлива для фінансового механізму та допомагає державі впроваджувати свою фінансову політику. Внутрішній фінансовий контроль – контроль, який здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю щодо об'єкта, що належить до сфери його управління, з метою повсякденного контролю за цільовим та раціональним використанням державних активів, правильністю ведення бухгалтерського обліку, складання фінансової та податкової звітності, недопущення порушень фінансового законодавства, у тому числі бюджетного.

Зокрема, до внутрішнього контролю відносять внутрішній та зовнішній аудит. Де внутрішній – система контролю, організована в інтересах власників господарюючого суб'єкта, яка регулюється внутрішніми документами. Він полягає в проведенні незалежної та компетентної оцінки фінансової, економічної та управлінської діяльності в організації. Цей процес ґрунтується на систематичному зборі, аналізі та оцінці фактичних даних про економічні дії і події з метою визначення їх відповідності встановленим критеріям ефективності, прогнозування майбутнього розвитку, а також розробки порад та рекомендацій, а зовнішній – незалежний аудит об'єкта контролю, який проводиться на основі договору з компанією-клієнтом. Метою такого аудиту є перевірка законності ведення бізнесу, точності фінансової звітності, балансу та відповідності стандартам і процедурам бухгалтерського обліку. Він поділяється на бухгалтерський аудит, управлінський аудит, аудит фінансової звітності та екологічний аудит.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року : проєкт Закону України від 07.08.2018 р. № 9015 URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH6YF00A>
2. Козачок І. В. Організаційно-правове забезпечення контрольної функції органу місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку : дис. ... д-ра філос. : 081 «Право». Суми, 2023. 279 с.
3. Хмельков А. В. Державний фінансовий контроль: підручник Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. 228 с.
4. Працюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 227 с.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 454 с.
6. Комарницька І. І. Профілактика правопорушень у фінансово-економічній сфері засобами адміністративного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Львів : 2021. 512 с.
7. Стратегія сталого розвитку : підручник / Боголюбов В. М., Клименко М. О., Мельник Л. Г., Ракоїд О. О., Соломенко Л. І., Прилипко В. А. Київ : НУБПУ, 2019. 328 с.
8. Мороз В. М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 106–114.
9. Уртаєва Л. Г. Теоретико-правові засади фінансовим правопорушенням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 198 с.
10. Дубовик К. Є., Горник В. Г., Шпачук В. В., Кравченко С. О. Організаційно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2019. Т. 3. № 30. С. 340–350.
11. Косова Т. Д., Шевченко В. В. Вищий державний фінансовий контроль в умовах євроінтеграції України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 1. С. 121–129.
12. Прасюк В. М. Проблеми нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю в Україні та напрями його удосконалення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Т. 1. С. 60–64.
13. Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>