

УДК 351.72

ЩОДО ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Нозріна Т. Ю.

*Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ,
м. Сімферополь, Україна.*

У статті проведено аналіз наукових досліджень присвячених питанням фінансового контролю в сфері державної служби, наголошено на пріоритетності та доцільності забезпечення функціонування цього інституту в сфері державної служби, висловлено пропозицію щодо його удосконалення та підвищення ефективності.

Ключові слова: ефективність фінансового контролю, державна служба, нормативно-правове регулювання контролю в сфері державної служби.

На сучасному етапі формування державності України, слід виділити особливу значимість фінансового контролю в сфері державної служби. Недооцінка ролі фінансового контролю призводить до значних порушень і зловживань в сфері фінансових відносин державних службовців. Питання підвищення його ефективності є актуальним не тільки для сучасної юридичної науки, а й для практичного впливу на правовідносини, які виникають у сфері державної служби, оскільки фінансовий елемент контролю дозволяє суттєво впливати на процес здійснення управлінської діяльності. Для вирішення цих проблем необхідно вдосконалювати засоби діяльності державних службовців, шукати шляхи щодо його підвищення, сформувати дієвий механізм впливу.

Зазначимо, що розгляду фінансового контролю в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема підвищення його ефективності досі залишається актуальною, оскільки деякі питання висвітлені неповно та мають неоднозначне трактування. Загальним питанням щодо визначення фінансового контролю присвячені наукові дослідження таких вчених, як: Бельчик С. В., Гаращук В. М., Заглада І. В., Ковальчук Г. С., Костюшко В. В., Малеїн М. С., Мурашко В. М., Савченко Л. А., Холозян Ю. С. та інші.

Однак проблема підвищення ефективності фінансового контролю в сфері державної служби ще не була предметом окремого дослідження, чим і обумовлено обрання вказаної проблематики предметом дослідження.

Метою статті є визначення поняття фінансового контролю в сфері державної служби та дослідження заходів щодо підвищення його ефективності.

У дослідженні сформульовані наукові результати, пов'язані з підвищенням ефективності механізму фінансового контролю в сфері державної служби, які, зокрема, можуть бути використані у практичній діяльності з метою підвищення авторитету державних службовців.

У чинному законодавстві, проектах законодавчих актів та у науковій літературі містяться різні визначення поняття фінансового контролю. Слід зазначити, що його

істотною обставиною в зазначеній сфері дослідження є різноплановість підходів дослідників до вивчення цього питання.

Визначення поняття фінансового контролю змінювалося з розвитком суспільства. В більшості наукових джерел соціалістичного періоду фінансовий контроль визначався як одна зі сфер, ланок, форм, галузей контролю за суспільним виробництвом і розподілом продукції.

Фінансовий контроль – це один із видів фінансової діяльності держави з перевірки суб'єктів господарювання всіх форм власності шляхом застосування встановлених чинним законодавством методів контрольної діяльності для виявлення недоліків у фінансовій звітності підприємств, установ, організацій в процесі створення, розподілу, використання грошових фондів [1].

Малеїн М. С. розглядає фінансовий контроль як діяльність фінансових, кредитних і господарських органів (організацій), що регулюється нормами права та спрямована на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової та касової дисципліни в процесі виконання планів і полягає в перевірці законності, обґрунтованості та раціональності грошових затрат [2, с. 103].

Савченко Л. А. фінансовим контролем називає діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів держави [3, с. 218].

В ч. 2 ст. 2 Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» зазначено, що Державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування [4].

З огляду на наведені визначення, ми дійшли висновку, що фінансовий контроль у сфері державної служби є необхідною умовою ефективності управління фінансовими відносинами. На основі вищевикладеного, можна зазначити, що сутність та значення фінансового контролю полягає у тому, що при його здійсненні в сфері державної служби перевіряються:

- 1) дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування встановленого правопорядку процесу фінансової діяльності;
- 2) обґрунтованість ефективного та раціонального використання державних ресурсів, законності та правильності їх витрачання;
- 3) виконання фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування, організаціями та громадянами.

У зв'язку з цим ми дійшли висновку, що фінансовий контроль є важливим способом забезпечення законності в сфері державної служби. Крім того, саме фінансовий контроль покликаний надавати допомогу державним службовцям при виконанні їх функцій та повноважень, охоплювати шляхом перевірки діяльність не тільки окремих виконавців, а й усього апарату, передувати відповідальності за доручену справу. Таким чином, значення фінансового контролю в цьому напрямку полягає в забезпеченні належної роботи державних органів та їх апарату, кожного керівника, службової особи. Він є важливим фактором, який дисциплінує поведінку службовців апарату держави, органів місцевого самоврядування, сприяє ефективній роботі

державних і недержавних інституцій, удосконаленню державної служби. Звідси впливають завдання фінансового контролю в сфері державної служби. Вони в своїй більшості є похідними від загальних завдань державного контролю, які докладно досліджені фахівцями [5, с. 119; 6, с. 45; 7, с. 61; 8, с. 15], проте мають певні особливості. До числа останніх слід віднести:

1) неухильне дотримання законності й дисципліни в діяльності працівників підконтрольних органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та підзаконних актів;

2) перевірку своєчасності та повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування; дотримання правильності здійснення фінансових операцій, зберігання коштів і матеріальних засобів;

3) запобігання порушенню законності в сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку;

4) виявлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності;

5) підвищення його ефективності, більш ощадливе використання матеріальних і грошових ресурсів.

Виконання функцій фінансового контролю в державно-службовій сфері покладене на коло суб'єктів, які відрізняються один від одного своїм правовим статусом та обсягом відповідних повноважень.

Фінансовий контроль у сфері державної служби здійснюється органами законодавчої влади, органами виконавчої влади та спеціальними органами державного фінансового контролю, то, виходячи із спеціального призначення того чи іншого органу в нормативних актах, які визначають їх правовий статус, законодавець встановлює, що здійснення контролю є або основним змістом діяльності даного органу, або лише одним із напрямів його діяльності.

Місце Президента України в здійсненні фінансового контролю визначається його статусом глави держави. Президент України здійснює свої контрольні функції підписуючи Закони України про державний бюджет на відповідні роки. Необхідно зауважити, що на сьогодні такий різновид загальнодержавного фінансового контролю, як президентський, в Україні ще остаточно не сформувався. Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби [9].

Згідно зі ст. 98 Конституції України та з ч. 1 ст. 109 Бюджетного Кодексу України фінансовий контроль від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата [9; 10].

До повноважень Верховної Ради України, відповідно до Бюджетного кодексу України, належить контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, зокрема заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, а також звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України, контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету. Її комітети беруть участь у підготовці до розгляду Верховною Радою України проекту Закону про Державний бюджет

України, готують і попередньо розглядають питання щодо контролю за виконанням та звіту про виконання Державного бюджету в частині, що віднесена до їх компетенції [10, ч. 1 п. 4, 5 ст. 109, ст. 114].

Верховна Рада України, згідно чинного законодавства, визначає державну політику в сфері державної служби [11, ст. 6, ч. 1]. За допомогою існуючих механізмів парламентського контролю (з боку народних депутатів) [12, ст. 15 п. 1; ст. 16 п. 1], [13, ст. 1], Рахункової палати України [14, ст. 1 ч. 1, ст. ст. 2, 3, 6], Верховна Рада України здатна дієво впливати (втручатися) в повсякденну діяльність державних органів влади, установ, підприємств, організацій, у тому числі з питань реалізації державно-службових відносин.

Важливі функції в сфері фінансового контролю виконує Кабінет Міністрів України. Будучи Вищим органом виконавчої влади, він повсякденно керує державними фінансами та паралельно здійснює загальний фінансовий контроль, розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку країни; здійснює та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; забезпечує проведення фінансової, інвестиційної та податкової політики [15, ч. 1 п. 6]. У структурі Кабінету Міністрів України центральним спеціалізованим органом державної виконавчої влади з управління та контролю за фінансами є Міністерство фінансів України [16, ст. 1]. Воно контролює: ефективність використання державного майна, закріпленого за підприємствами; випуск і обіг цінних паперів, видає дозволи на здійснення цієї діяльності; веде загальний реєстр випуску цінних паперів України. У системі Міністерства фінансів діють такі спеціальні контрольні служби, як Державне казначейство та Головне контрольно-ревізійне управління [10, ст. ст. 112, 113].

Аналізуючи діяльність державного казначейства, ми дійшли висновку, що воно більш ефективно буде виконуватиме свої функції тоді, коли буде здійснено перехід від фінансування видатків до оплати рахунків установ, які утримуються з державного бюджету. Перехід від фінансування до оплати рахунків приведе до можливості забезпечити дійовий контроль за використанням бюджетних коштів і недопущення нецільового їх використання; мати вичерпану інформацію про щоденний стан руху коштів за прибутками та видатками державного бюджету; мати результати виконання бюджету. Все це є елементами посилення ефективності фінансового контролю у державно-службовій сфері.

В свою чергу, до основних завдань Головного контрольно-ревізійного управління відносяться: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів; правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань; ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), виконанням місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. Голова контрольно-ревізійного управління організує ревізії та переві-

рки фінансової діяльності щодо: використання коштів, матеріальних цінностей та їхньої схоронності; використання та схоронності державного та комунального майна; використання бюджетних коштів і коштів державних цільових фондів, належного виконання державних контрактів. [4, ч. 1 ст. 2, п. 1, 2, 6, 7, ч. 1 ст. 10].

Розглядаючи питання удосконалення фінансового контролю державною контрольно-ревізійною службою та іншими органами, необхідно відмітити обґрунтованість введення та затвердження Головним контрольно-ревізійним управлінням України стандартів фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного та комунального майна [17; 18, с. 403]. У зв'язку з цим розроблені контрольні заходи та процедури їх виявлення в умовах електронного збереження та обробки інформації, що підлягає дослідженню під час ревізій та перевірок суб'єктів господарювання, які використовують систему електронного збереження та обробки інформації, її документування. Ця електронна інформація повинна переноситися на паперові носії та належним чином завірятися власним підписом службової особи керівником і іншими відповідальними особами суб'єкта господарювання, що потім досліджується під час проведення контрольних заходів суб'єктами державного фінансового контролю в межах наданих повноважень.

До основних функцій органів Державної контрольно-ревізійної служби Холозян Ю. С. і Ковальчук Г. С. відносять: 1) витрачення коштів бюджетів усіх рівнів та коштів державних цільових фондів; 2) цільового використання та своєчасності повернення валютних кредитів, бюджетних та позабюджетних позичок, наданих під гарантію уряду; 3) збереження державного майна в бюджетних установах; 4) поповнення прибуткової частини бюджетів і державних цільових фондів, дотримання державної фінансової дисципліни підприємницькими структурами всіх форм власності [19].

Зазначені суб'єкти в сфері державної служби наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності. Вони відрізняються від органів законодавчої та судової влади своїм цільовим призначенням, функціями, характером діяльності, порядком утворення, характером взаємовідносин між собою, складом службовців та порядком здійснення своїх юридично-владних повноважень.

Вагоме значення для підвищення ефективності контролюючої системи має встановлення предметної області державного фінансового контролю, адекватної сучасним вимогам. Ефективність фінансового контролю за економним і цільовим витрачанням бюджетних коштів, станом збереження державного та комунального майна залежить від комплексності його здійснення, своєчасності й повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до фінансових витрат.

До найважливіших напрямів удосконалення фінансового контролю в державно-службовій сфері слід віднести:

1) чіткого регламентування функції, права та відповідність фінансових органів при погодженні кошторисів витрат і штрафних розписів, внесення змін до них;

2) запровадження нових та вдосконалення чинних нормативів щодо планування видатків і використання бюджетних коштів та матеріальних цінностей;

3) визначення предмету та обсягу контролю, який мають здійснювати головні розпорядники бюджетних коштів, фінансові органи, та органи Державного казначейства. Встановити відповідальність службових осіб за невиконання чи неналежне виконання цих функцій;

4) підвищення дієвості контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади;

5) своєчасність адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників кредитів та органів влади на результати подальшого контролю, тобто на виявлені факти нецільового та неефективного використання бюджетних коштів шляхом ужиття заходів для відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування та приведення у відповідність із нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетний процес;

6) удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю, створення сучасної науково-дослідної та навчальної бази за міжнародними зразками.

Для встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання бюджетних коштів від витрат на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціально важливі цілі вкрай необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими та контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Отже, необхідна єдина інформаційна база. Для того, щоб вирішити цю проблему, доцільно комп'ютеризувати систему фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації, що дасть змогу заощадити робочий час і не турбувати зазначені органи постійними письмовими запитами.

Викладене дає підстави для наступних висновків. Одним із головних протиріччям функціонування існуючої системи фінансового контролю діяльності державних службовців є проблема встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання бюджетних коштів від витрат на утримання установ і організацій до їх витрачання на соціально-важливі цілі, проблема належної реалізації функцій місцевих бюджетів.

В Україні процес становлення фінансового контролю в сфері державної служби ще не завершено та потребує подальшого серйозного розвитку.

Діюче законодавство, яке стосується організації здійснення фінансового контролю в Україні, потребує систематизації. Загальні положення, що стосуються різних видів фінансового контролю, слід об'єднати в одному єдиному нормативному акті – Законі України про фінансовий контроль в сфері державної служби, який визначатиме загальні принципи здійснення контролю, його завдання, органи фінансового контролю, їх повноваження тощо.

Список літератури

1. Електронний ресурс. Режим доступу:
http://uk.wikipedia.org/wiki/Фінансовий_контроль.
2. Малейн М. С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль / М. С. Малейн. – М. : Наука, 1964. – 152 с.
3. Савченко Л. А. Законодавче закріплення поняття фінансового контролю, завдань органів фі-

нансового контролю та принципів їх діяльності / Савченко Л. А. // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 3. – С. 215–225.

4. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110 .

5. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Грачева Е.Ю. – М. : Юриспруденция, 2000. – 192 с.

6. Эриашвили Н. Д. Финансовое право: Учебник для вузов / Эриашвили Н. Д. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 606 с.

7. Финансовое право: [Учебник] / [под ред. О. Н. Горбуновой]. – М. : Юристъ, 1996. – 400 с.

8. Финансовое право: [Учебник] / [отв. ред. Н. И. Химичева]. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 600 с.

9. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997.

10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010р. № 2456 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

12. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ // ВВР України. – 1999. – № 3. – Ст. 17.

13. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 565.

14. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР // ВВР України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

15. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591 – VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.

16. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова КМ від 27.12.2006 р. № 1837 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 1. – Ст. 26.

17. Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна: Наказ від 09.08.2002 р. № 168.

18. Стефанік І. Б. Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби / [Стефанік І. Б., Каруца С. М., Рубан Н. І. та ін.]. – К. : Дія, 2002. – 582 с.

19. Холозян Ю. С., Напрями підвищення ефективності роботи контрольно-ревізійної служби України / [Холозян Ю. С., Ковальчук Г. С.] // Економічний простір. – 2009. – № 23/1.

Нозрина Т. Ю. По вопросу повышения эффективности финансового контроля в сфере государственной службы / Т. Ю. Нозрина // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 24 (63). № 1. 2011. – С. 326-332.

В статті проведено аналіз наукових досліджень, присвячених питанням фінансового контролю в сфері державної служби, відзначено пріоритетність і цілесобразність забезпечення функціонування цього інституту в сфері державної служби, висказано пропозицію по його удосконаленню і підвищенню ефективності.

Ключевые слова: ефективність фінансового контролю, державна служба, нормативно-правове регулювання контролю в сфері державної служби.

Nozrina T. On the efficiency of financial control in the field of public service / T. Nozrina// Scientific Notes of Tavriada National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 1. 2011. – P. 326-332.

The article analyzes research on issues of financial control in the public service, awarded priority and feasibility of the operation of this institution in the public service, a suggestion on how to improve and increase efficiency.

Keywords: efficiency of financial control, civil service, legal regulation of control in the public service.

Поступила в редакцію 28.05.2011 г.