

УДК 336.1:354

Завистовська Г.І.

старший викладач кафедри фінансів
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана**УРЯДОВЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СЕРЕДОВИЩЕ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

У статті розглянуто та проаналізовано поняття «уряд» (виконавча влада), місце виконавчої влади серед гілок влади, сферу діяльності уряду. Визначено місце і роль урядового фінансового контролю в системі державного менеджменту. Надано пропозиції щодо модернізації контрольної діяльності в Україні, створення на базі виконавчої влади системи урядового фінансового контролю.

Ключові слова: виконавча влада, уряд, державний апарат, державне управління, державний фінансовий контроль, урядовий фінансовий контроль.

Завистовская А.И. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СРЕДА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассмотрены и проанализированы понятия «правительство» (исполнительная власть), место исполнительной власти среди ветвей власти, сферу деятельности правительства. Определены место и роль правительственного финансового контроля в системе государственного управления. Даны предложения по модернизации контрольной деятельности в Украине, созданию на базе исполнительной власти системы правительственного финансового контроля.

Ключевые слова: исполнительная власть, правительство, государственный аппарат, государственное управление, государственный финансовый контроль, правительственный финансовый контроль.

Zavystovska G.I. GOVERNMENT CONTROL ENVIRONMENT IN THE STATE FINANCIAL CONTROL

The article reviews and analyzes the concept of «government» (the executive), seat of executive power among the branches of government, the scope of government. The place and role of public financial control in public management. Provided suggestions for modernizing the control activity in Ukraine, the establishment of a executive system of public financial control.

Keywords: executive, government, bureaucracy, public administration, public financial control, financial control government.

Постановка проблеми. Сучасна Україна як демократична держава обрала курс на європейську інтеграцію, що орієнтує її на нові принципи управління, а, відповідно, й нові підходи до видів діяльності, функцій державних органів та їх структурної побудови, оскільки від ефективної роботи цих органів влади залежить економічне піднесення і добробут нації. Поступова інтеграція до світового простору, зростання обсягів тіньової та сірої економіки, постійні новації у системі нормативно-правового регулювання, оподаткування, митно-податкового регулювання в Україні вимагають внесення значних змін до наукового і методичного апарату фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державний фінансовий контроль відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування економіки будь-якої держави, а уряд – у розробці, формуванні, здійсненні основних напрямів політики держави, визначає шляхи і засоби їх досягнення. Тому окреслена проблематика була і є предметом досліджень багатьох відомих учених з різних напрямів, серед яких окремо можна виділити роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, М. Білуха, І. Басанцов, Л. Дікань, І. Дрозд, О. Ковалюк, А. Мамишев, Н. Синюгіна, І. Стефанюк, В. Шевчук, С. Юргелевич та інші. Незважаючи на наукову та практичну значущість їх наукових праць, питання здійснення урядового фінансового контролю досліджені ще недостатньо, що й зумовило вибір теми статті.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у дослідженні сутності уряду як середовища державного фінансового контролю та основи урядового фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна проблема розподілу влад почала формуватись у концепцію у XVII–XVIII ст. нашої ери і пов'язана вона з прізвищами таких філософів, як Д. Локк, Ш.

Монтеск'є. Перший з них державний устрій вбачав в наявності трьох влад: законодавчої (парламент), виконавчої (суди та армія) і «федеративної» [5, с. 21].

На сьогодні, державні функції в кожній країні здійснює розгалужена система органів. Серед них виділяють вищі – парламент, уряд, глава держави, а також верховні, конституційні та інші суди. Саме ці органи реалізують основні повноваження у сферах законодавчої, виконавчої й судової влади. Уряд є одним із вищих органів держав, якому належить виконавча політична влада. Саме без цього органу не може існувати жодна держава [1, с. 413].

Для розуміння самої суті та призначення уряду визначимо саме поняття уряд. У науковій літературі це поняття трактується по-різному. Наприклад, А.О. Мішин вважає, що «уряд, залишаючись юридично вищим органом державного управління, став водночас і вищим органом державної влади, тобто формуючою політичною установою» [11, с. 64].

П.П. Шляхтун зазначає, що уряд – це колегіальний орган виконавчої влади держави, наділений загальною компетенцією зі здійснення керівництва державним управлінням [16].

Однак надати визначення цього поняття все ж непросто, тому що, на відміну, скажімо, від парламенту, який у будь-якій країні є одним і тим самим (орган, що видає закони), поняття «уряд» неоднозначне. Складність полягає в тому, що в одних країнах (більшості) уряд є органом, який очолює виконавчу владу, в інших країнах під цим поняттям розуміють весь державний механізм, який включає як виконавчу, так і законодавчу та судову владу.

Якщо взяти найпростіший зміст цього слова (на побутовому рівні), уряд – це люди, які правлять країною. Якщо це визначення трохи ускладнити, то уряд – це центральний орган управління державою. У найпоширенішому розумінні уряд – це виконавча влада, те, що в більшості країн світу позначається поняттями «рада міністрів», «кабінет міністрів».

Той орган, що ми йменуємо «уряд», по-різному називається в кожній окремо взятій країні. Найчастіше застосовуються такі стандартні найменування: *рада міністрів* (Індія), *рада міністрів* або *уряд* (Франція, Куба), просто *уряд* (Чехія, Колумбія), *кабінет* (Японія). У деяких країнах є назва *державна рада* (Швеція, Норвегія, Фінляндія). У федеративних державах у назві уряду позначається державний устрій. Так, у ФРН він називається федеральний уряд, у Швейцарії – *федеральна рада*. Однак з погляду статистики, найчастіше вживаються терміни «рада міністрів» і «кабінет міністрів» [3, с. 22-23].

Іноді ці терміни вживаються як синоніми, а іноді позначають неоднакові поняття. Рада міністрів частіше зустрічається за парламентських форм правління. Кабінет, як правило, – за сильного президента або монарха («кабінет» вважається таким, що діє при главі держави). Інколи ці поняття співіснують в одній країні. Так, у Великобританії *уряд* – це широке поняття. До нього входять близько 80 осіб. А всередині уряду є ще кабінет, що включає глав найважливіших міністерств, до якого входять 18-20 осіб. Це ніби *уряд в уряді*. Іноді в рамках кабінету виокремлюють ще вузький *внутрішній кабінет* (3-5 осіб): прем'єр-міністр, міністр фінансів, міністр оборони й міністр внутрішніх справ. Зрозуміло, що це «найважливіші» міністри, які користуються найбільшим впливом і довірою прем'єр-міністра [15, с. 101]. Тобто органи виконавчої влади – сукупність державних установ, що здійснюють адміністративні і політичні функції держави, а уряд, як верхівка виконавчої влади, у більшості країнах здійснює загальне управління справами держави, керує її внутрішньою та зовнішньою політикою.

Дотримуючись прийнятих термінів, можна сказати, що уряд не тільки формально здійснює виконавчу політичну владу, але, більше того, його влада за своєю суттю є вищою владою в державі.

Часто конституції закріплюють компетенцію уряду лише в загальній формі, не конкретизуючи її. Але чим менш детально описані предмети відання, тим ширше можна їх трактувати. Так, наприклад, ст. 97 Конституції Іспанії зазначає, що «Уряд керує внутрішньою і зовнішньою політикою, цивільною і військовою адміністрацією та обороною країни. Він здійснює виконавчу владу у відповідності із конституцією та законами держави» [16].

З огляду на вищесказане, незалежно від того, чи це уряд, чи це кабінет, чи це рада міністрів – це завжди якась колегія, що визначає найважливіші вектори політики держави, який координує різні напрями владної діяльності, управляє та контролює різноманітними галузями життя: оборона, охорона громадського порядку, закордонні справи, економіка, освіта, культура тощо.

Отже, до сфери діяльності уряду належать такі основні питання:

- втілення у життя законів та інших рішень законодавчої гілки влади;
- керівництво цивільною та військовою адміністрацією;
- керівництво внутрішньою та зовнішньою політикою;
- складання і виконання державного бюджету та інші питання [6, с. 251].

А. Мішин вказує ще на деякі функції уряду: управління державним апаратом; виконання законів згідно з положеннями Конституції; нормотворча діяльність [10, с. 221-225].

Інші дослідники звертають увагу на таку функцію уряду, як створення механізму виконання законів, систематичний контроль за їх виконанням органами виконавчої влади всіх рівнів та вживання заходів щодо усунення порушень [13, с. 97; 14, с. 460].

Уряд має право контролю діяльності практично всіх державних службовців і карає за помилки й посадові правопорушення. У низці країн існує адміністративна юстиція, і дії державних службовців можуть бути оскаржені в адміністративних судах або адміністративних трибуналах. Взагалі, обсяг різних управлінських повноважень і функцій у сучасних державах дуже великий, і уряд є координатором усього цього величезного обсягу різних управлінських дій, здійснюваних у кожній країні.

На думку багатьох українських дослідників, у нашій державі, на жаль, створюється така політична система, яка має практично всі атрибути демократичної держави: парламент, регулярні вибори, опозицію тощо, однак процес прийняття рішень в Україні базується на авторитарних принципах, а головне – не є гласним, відкритим для громадськості. Влада у суспільній свідомості виступає своєрідною «чорною скринєю», адже часто важко зрозуміти, чим керувався можновладці, ухвалюючи ті чи інші рішення [8, с. 84], щоб забезпечити реалізацію державної політики, яка, за влучним визначенням Н. Меннінга та Н. Парісона, «полягає в тому, що уряд вибирає, що робити, а чого не робити» [9, с. 93].

За такого підходу стає зрозумілим, що уряд відіграє важливу роль у розробці, формуванні, здійсненні основних напрямків політики держави, визначає шляхи і засоби їх досягнення. І цей процес не може бути самостійним та безконтрольним. Саме тому контроль є одним із найважливіших елементів успішного та ефективного проведення діяльності уряду.

З цієї точки зору, можна провести чітку межу між функцією з надання державних послуг і функцією з контролю і нагляду, для чого слід враховувати: напрям відповідної діяльності (мета); характер відповідної діяльності (яка зі сторін виступає ініціатором відносин, причини і цілі ініціативи сторони, характер взаємних прав та обов'язків (способи правового регулювання), можливість притягнення до відповідальності); форму правовідносин; суб'єктів правовідносин.

Є.Г. Бабелюк абсолютно правий, стверджуючи, що «розмежування функції з контролю і нагляду та функції з надання державних послуг необхідно насамперед тому, що діяльність з контролю і нагляду, по-перше, спрямована на забезпечення законності та правопорядку; по-друге, завжди пов'язана з додатковим зобов'язанням; по-третє, результатом проведення контрольно-наглядових заходів може бути обмеження прав і свобод приватних осіб, зокрема, застосування заходів відповідальності» [2, с. 48].

Функція контролю та нагляду спрямована на попередження порушення прав громадян та публічних утворень, активне спостереження і навіть «втручання» в діяльність підконтрольних (піднаглядних) органів, примус до виконання закону. С.М. Зирянов зазначає, що «адміністративний нагляд – це насамперед постійне спостереження. Планові та позапланові перевірки – всього лише одна з форм нагляду. Цілями здійснення адміністративного нагляду є: забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави; охорона прав громадян як споживачів товарів, робіт і послуг; захист інтересів користувачів природних ресурсів, а також всіх людей, що проживають

на територіях, що забруднюються небезпечними виробництвами, і мають право на сприятливе навколишнє середовище» [4, с. 28]. Відповідно, урядовий фінансовий контроль є складовим елементом та самостійною функцією у сфері управлінської діяльності виконавчої влади.

Виходячи із дослідження, на нашу думку, урядовий фінансовий контроль – це частина державного фінансового контролю, який здійснюється безпосередньо підрозділами адміністрації (секретаріату) уряду, створеними урядом тимчасовими міжвідомчими комісіями або спеціальними органами державного фінансового контролю, що входять до системи виконавчої влади.

Основним об'єктом урядового фінансового контролю є фінансово-господарська діяльність державних підприємств, установ та організацій, підвідомчих відповідним організаціям вищого рівня. Органи урядового фінансового контролю здійснюють контроль переважно у формі експертизи, моніторингу, перевірки, ревізії або централізованого аудиту. Повноваження на здійснення цих контрольних заходів законодавці часто називають метою (головним завданням) контрольного органу.

Урядовий фінансовий контроль не може давати гарантій щодо досягнення мети, зате може й повинен надавати інформацію про якість заходів державного регулювання економіки, тобто не так повідомляти уряд про порушення (бо це не прокуратура чи міністерство), як інформувати його про недоліки, слабкі місця в управлінні ресурсами держави, а також вносити обґрунтовані пропозиції щодо усунення або мінімізації їх наслідків. Таким чином, пропозиції, що базуються на практиці роботи десятків, сотень установ і підприємств, мають трансформуватися у критерії, правила й застереження для сотень і тисяч суб'єктів державного регулювання економіки [12].

З огляду на це, місією урядового фінансового контролю є сприяння уряду в прийнятті своєчасних, обґрунтованих, ефективних рішень щодо управління державними фінансовими ресурсами.

Проте для того, щоб наблизитися до європейських стандартів організації державного управління, так званої публічної адміністрації, недостатнім є формальний перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади – потрібне оновлення самого змісту виконавчої влади (уряду). І це потрібно починати, на нашу думку, з функцій уряду та повноважень його органів.

Це стосується нечіткості у визначенні функцій і сфер відповідальності різних управлінських елементів, непрозорості функціонування державного апарату, недооцінки сучасних інструментів планування і аналізу діяльності, використання не правових механізмів прийняття управлінських рішень, нерационального використання коштів і матеріальних ресурсів та недооцінка ролі урядового фінансового контролю, що значно погіршує ефективність управління фінансовими ресурсами. Крім того, не повністю вирішене питання структурно-функціональної характеристики органів виконавчої влади. Його вирішення тісно пов'язане з проблемою розмежування повноважень у цій системі. Наслідком цього є обмежена здатність системи до виконання функцій державного управління і надання суспільних послуг.

Тому в рамках реформування державного управління необхідно:

– проаналізувати різні аспекти функціонування органів виконавчої влади: структурні, процесуальні, інформаційні, кадрові, матеріально-фінансові тощо;

– врахувати взаємодію уряду і певних структур громадянського суспільства;

– прорахувати співвідношення центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування;

– всі оцінки цих явищ мають вестися з точки зору соціально ефективного здійснення виконавчої влади, тобто реального і позитивного впливу на суспільні процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей [7].

Головним завданням реформ у системі органів виконавчої влади є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні і внесення ясності щодо владних повноважень кожного елемента системи, а також виявлення і правильне вирішення основних практичних проблем, що виникають між інститутами управління всіх рівнів, і, відповідно, їх чіткого фінансового, правового, організаційного забезпечення.

Ще однією проблемою є технологічний аспект розробки, впровадження та модернізації систем інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ), який полягає в необхідності створення технічних умов для збирання, збереження, обробки та надання всієї необхідної органу виконавчої влади інформації з урахуванням сучасного рівня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Цю проблему можна буде вважати вирішеною, коли інформація, яка створюється систем інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ), буде агрегованою, достовірною, актуальною та ґрунтуватиметься на системі інтегрованих показників досягнення головної мети.

Крім цього, важливо сказати, що в Україні існує і потреба у прийнятті Закону «Про державний фінансовий контроль», яка викликана необхідністю законодавчого визначення суті, змісту, функцій державного фінансового контролю, як виду діяльності, та визначення цілісної системи його здійснення.

Тому, вважаємо за доцільне створити звід функцій системи органів виконавчої влади – це систематизований перелік функцій Кабінету Міністрів, міністерств, служб, агентств, інспекцій та інших владних органів як функціональних підсистем і напрямків діяльності. Звід функцій має оформлюватися як база даних про всі реальні і потенційні управлінські впливи і взаємодії, здійснювані системою органів виконавчої влади. Джерелом даних для зводу функцій виступають виявлені напрями діяльності в результаті декомпозиції основних цілей державного управління [7].

Адже досвід економічно розвинених країн показує, що законність, відкритість, об'єктивність, прозорість, гласність, підзвітність органів держави суспільству є для влади одним із ефективних засобів отримання кредиту довіри громадян.

З цієї точки зору, урядовий фінансовий контроль має забезпечувати суспільство достовірною інформацією про ступінь ефективності діяльності органів виконавчої влади.

Висновки з даного дослідження. Отже, урядовий фінансовий контроль є одним із: обов'язкових елементів правової держави; невід'ємним елементом органів виконавчої влади: «противаг і стримувань»; засобом виявлення й подолання в державі міжінституційних суперечностей та неузгодженостей в органах виконавчої влади; механізмом захисту особи від зловживання владними повноваженнями.

Кожен із органів виконавчої влади володіє значними функціональними особливостями, а також специфікою організаційної будови, форм і методів діяльності. Між усіма органами виконавчої влади поряд із загальними рисами і ознаками є велими специфічна різниця як по місцю і ролі в системі дер-

жавних органів, так і по організаційній структурі і формах діяльності (способами і формами організації своєї роботи, специфікою виданих даними органами правових актів). Лише скоординованість у роботі різних елементів системи, забезпечення їх стійкої взаємодії дає можливість говорити про позитивні наслідки реформування української держави.

Таким чином, зміцнення позицій різноманітних форм діяльності держави зумовлює необхідність перегляду теоретико-методологічних основ контролю та адаптації їх до сучасних міжнародних норм державного управління.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран : учебное пособие / К.В. Арановский. – М. : ИНФРА-М; ИД «ФОРУМ», 2000. – 488 с.
2. Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности // Публичные услуги: правовое регулирование: российский и зарубежный опыт : сборник / Под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. – М., 2007. – С. 48.
3. Дахова І.І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах : монографія / І.І. Дахова. – Харків : Фінн, 2008. – 200 с.
4. Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2010. – № 8. – С. 28.
5. Кисіль С.П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток : наукове видання / С.П. Кисіль. – К., 1999. – 80 с.
6. Конституционное право : [учебник] / Отв. ред. А.Е. Козлов. – М. : Издательство БЕК, 1997. – 435 с.
7. Кульчий І.О. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті реформування системи державного управління / І.О. Кульчий // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=449>.
8. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади / Є.В. Мальцева // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 25(64). – 2012. – № 2. – С. 80-87.
9. Меннинг Н. Реформа государственного управления. Международный опыт / Н. Меннинг, Н. Парисон. – М. : Весь Мир, 2003. – 385 с.
10. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М. : Юстицинформ, 2009. – 332 с.
11. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств / А.А. Мишин. – М. : Издательство Московского университета, 1972. – 286 с.
12. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / Стефанюк І.Б. // Фінанси України. – 2009. – № 11(168). – С. 12-19.
13. Судьи в зарубежных странах // Законодательство зарубежных стран. Обзор, информация. Вып. 2. Судебные системы западных государств. – М., 1991. – 120 с.
14. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ / К. Хессе. – М. : Юрид. лит., 1981. – 368 с.
15. Чиркин В. Элементы сравнительного государственного управления / В.Е. Чиркин. – 3-е изд. – М. : Юристъ, 1994. – 152 с.
16. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки) : підручник. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.

УДК 336.221

Заклекта-Берестовенко О.С.

кандидат економічних наук,

доцент кафедри податків та фіскальної політики

Тернопільського національного економічного університету

Кізіма А.Я.

кандидат економічних наук,

доцент кафедри податків та фіскальної політики

Тернопільського національного економічного університету

ФІСКАЛЬНИЙ ТА РЕГУЛЮЮЧИЙ АСПЕКТИ АКЦИЗНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Здійснено оцінку фіскального значення акцизного податку в Україні. Досліджено окремі елементи акцизного податку та виявлено їх роль у регулюванні соціально-економічних процесів. Розглянуто проблеми адаптації національного податкового законодавства до законодавства ЄС у частині встановлення та використання специфічних акцизів. Окреслено пріоритетні напрями удосконалення акцизного оподаткування в Україні.

Ключові слова: специфічні акцизи, акцизний податок, подакцизні товари, ставки податку, податкові пільги, маркування під-акцизної продукції, податкова гармонізація, регулюючий потенціал акцизного податку.

Заклекта-Берестовенко Е.С., Кизыма А.Я. ФИСКАЛЬНЫЕ И РЕГУЛИРУЮЩИЕ АСПЕКТЫ АКЦИЗНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

Осуществлена оценка фискального значения акцизного налога в Украине. Исследованы отдельные элементы акцизного налога и выявлена их роль в регулировании социально-экономических процессов. Рассмотрены проблемы адаптации национального налогового законодательства к законодательству ЕС в части установления и использования специфических акцизов. Определены приоритетные направления совершенствования акцизного налогообложения в Украине.

Ключевые слова: специфические акцизы, акцизный налог, подакцизные товары, ставки налога, налоговые льготы, маркировка подакцизной продукции, налоговая гармонизация, регулирующий потенциал акцизного налога.

Zakleka-Berestovenko O.S., Kizyma A.J. THE FISCAL AND REGULATING ASPECTS OF THE EXCISE TAXATION IN UKRAINE

The assessment of fiscal value of an excise tax in Ukraine is carried out. Separate elements of an excise tax are investigated and their role in regulation of social and economic processes is revealed. Problems of adaptation of the national tax law with the legislation of the EU regarding establishment and use of specific excises are considered. The priority directions of improvement of the excise taxation in Ukraine are defined.

Keywords: specific excises, excise tax, excise goods, tax rates, tax privileges, marking of excisable production, tax harmonization regulating the potential of an excise tax.