

10. Про затвердження плану дій щодо реалізації в 2007–2008 роках Основних напрямів проведення державної політики зайнятості на період до 2009 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. № 156-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
11. Про Комплексні заходи Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні (“Молодь України”): постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.1998 р. № 348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
12. Про Програму зайнятості населення на 1997–2000 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.1996 р. № 1591 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
13. Про Програму зайнятості населення на 2005 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2005 р. № 744 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
14. Про Республіканську програму зайнятості населення на 1991–1992 роки: постанова Кабінету Міністрів УРСР від 24.06.1991 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
15. Про Цільову державну програму сприяння зайнятості молоді на 1994–1995 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.1994 р. № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
16. Бородін Є.І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991–2004 рр.): монографія / Є.І. Бородін. – Д.: Герда, 2006. – 472 с.
17. Головатый Н.Ф. Социология молодежи: курс лекцій / Н.Ф. Головатый. – К.: МАУП, 2003. – 224 с.
18. Соціальні служби для молоді: (теорія, методика і організація роботи): зб. метод. матеріалів. – К.: УкрНДІ з проблем молоді, 1992. – 201 с.

УДК 35.078.3

## РОЗВИТОК І ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

Цимбаленко Я.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

### Annotation

The author analyses a becoming of plenary powers of public authorities in the field of financial control, features of his realization by the organs of financial control as organs of power of the special jurisdiction in the field of interbudgetary relations in the article.

### Анотація

У статті проаналізовано становлення повноважень органів державної влади у сфері фінансового контролю, особливості його здійснення органами фінансового контролю як органами влади спеціальної компетенції у сфері міжбюджетних відносин.

### Ключові слова

Фінансовий контроль, міжбюджетні відносини, бюджет, повноваження, борг, касове виконання, органи державної влади.

### І. Вступ

Міжбюджетні відносини є різновидом бюджетних відносин між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо розподілу прибутків і видатків між бюджетами по рівнях бюджетної системи, а також подальшого перерозподілу прибутків і видатків між ланками бюджетної системи. Пошук оптимального варіан-

та регулювання міжбюджетних відносин уже довгий час є об'єктом дослідження фахівців: учених юристів-фінансистів Г.В. Петрової, Т.В. Конюхової, А.Д. Селюкова та інших. Загальним питанням організації та здійснення фінансового контролю присвячують свої праці Л.А. Савченко, О.Ю. Грачова та інші. Але одному з основних елементів регулювання міжбюджетних відносин – фінансовому контролю у цій сфері належної уваги на сьогодні не приділяється.

Чинне законодавство та сучасна вітчизняна наука не виділяють фінансовий контроль у сфері міжбюджетних відносин в окремий вид чи, можливо, підвид фінансового контролю. Його організація та здійснення відбуваються в межах загального фінансового, а швидше бюджетного контролю. Однак фінансовий контроль у сфері міжбюджетних відносин має свою характерну для нього специфіку, яка визначена існуючим механізмом міжбюджетних відносин. При цьому фінансовому контролю у сфері міжбюджетних відносин притаманні проблеми правового регулювання як фінансового контролю, так і міжбюджетних відносин, які, частково синтезуючись, становлять окрему

групу питань щодо вдосконалення механізму здійснення міжбюджетного фінансового контролю.

### II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати становлення повноважень органів державної влади у сфері фінансового контролю, особливості його здійснення органами фінансового контролю як органами влади спеціальної компетенції у сфері міжбюджетних відносин.

### III. Результати

З моменту проголошення незалежності України одночасно з процесом державотворення та переходом до ринкових відносин відбувалося становлення нової бюджетної системи та системи фінансового контролю. Усі фінансові інститути, що дісталися Україні в спадщину після розпаду Союзу РСР, являли собою окремі та недосконалі елементи фінансової системи колишньої тоталітарної держави [9, с. 11].

За часів існування радянської держави Міністерство фінансів УРСР виконувало обмежені функції й діяло під жорстким контролем Міністерства фінансів СРСР. Водночас після проголошення незалежності України перед молодого країною постала проблема створення принципово нового фінансового відомства, що забезпечило б як розроблення, так і здійснення фінансової політики держави. Процес становлення такого відомства протягом 1991–1996 рр. був суперечливим, оскільки здійснювався без розроблення Концепції розвитку Міністерства фінансів України, повного усвідомлення його ключової ролі в системі виконавчої влади [8, с. 28–29].

Закон УРСР “Про бюджетну систему УРСР” від 5.12.1990 р. визначив основні положення та принципи бюджетного устрою держави, повноваження суб’єктів бюджетних відносин у бюджетному процесі. Згідно з цим Законом, бюджети всіх рівнів мали власні дохідні джерела, а також право визначати напрями їх використання, що повинно забезпечувати самостійність цих бюджетів [3].

Згідно з положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147, Міністерство фінансів є центральним органом виконавчої влади з управління фінансами, а отже, з контролю за рухом та витрачанням державних фінансових коштів. Міністерство фінансів України здійснює контроль за виконанням державного бюджету, за дотриманням установами Національного банку України, комерційними банками касового виконання державного бюджету по прибутках, виконує інші функції. Щодо міжбюджетних відносин, то в зазначеному нормативному акті записано, що Міністерство фінансів проводить в установленому порядку взаємні розрахунки державного бюджету

з бюджетами Республіки Крим, областей міст Київ і Севастополь, а також розробляє порядок надання з державного бюджету субвенцій, дотацій, субсидій. На жаль, про здійснення контролю у сфері міжбюджетних відносин тут не йдеться.

На базі Контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів та його підрозділів на місцях у 1993 р. була створена державна контрольно-ревізійна служба, головним завданням якої відповідно до ст. 2 Закону “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26.01.1993 р., є здійснення контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом, достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [5]. Хоча Державна контрольно-ревізійна служба є одним з основних контрольних органів, але зі змісту Закону, на підставі якого вона діє, можна зробити висновок, що її не віднесено до суб’єктів, які здійснюють контроль у сфері міжбюджетних відносин.

З прийняттям Закону України про внесення змін та доповнень до Закону УРСР “Про бюджетну систему України” від 29.06.1995 р. набирає нового змісту, принципів і напрямів розвитку бюджетна політика. названим Законом було визначено бюджетний устрій та бюджетну систему України, повноваження, роль і завдання органів влади та управління у бюджетному процесі, окреслено межі функціонування всіх ланок бюджетної системи в частині закріплення доходів і розмежування видатків, закріплено принцип самостійності бюджетів при збереженні принципу єдності в побудові бюджетної системи [4]. Головною проблемою залишилося визначення оптимальних меж функціонування бюджетів усіх рівнів і забезпечення їх якісного і ритмічного виконання при збереженні провідної ролі Державного бюджету України [13, с. 9]. Закон містив окрему статтю “Контроль за виконанням бюджету та використанням коштів позабюджетних фондів, створених за участю органів виконавчої влади”, у якій зазначалося, що в разі якщо субвенції, виділені бюджету нижчого територіального рівня, не витрачено у встановлений строк або вони витрачаються не за цільовим призначенням, субсидіювання припиняється, а виділені кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано. Як видно, у сфері міжбюджетних відносин все ж таки існував контроль. Але, на жаль, нечітке ви-

значення його суб'єктів, об'єктів призводило до неналежного здійснення.

У 1995 р. відповідно до Указу Президента України "Про Державне казначейство України" від 27.04.1995 р. № 335 при Міністерстві фінансів України утворено Державне казначейство України. Постановою Кабінету Міністрів України від 31.07.1995 р. затверджено Положення "Про Державне казначейство України", у якому визначено, що Державне казначейство є системою органів державної виконавчої влади й діє при Міністерстві фінансів України. Основним завданням цієї системи є організація роботи з управління наявними коштами Державного бюджету України та контролю за його виконанням, розподіл між бюджетами, що входять до складу бюджетної системи України, загальнодержавних податків і зборів за нормативами, затвердженими в установленому порядку, управління державними внутрішніми та зовнішніми боргами, ведення обліку касового виконання Державного бюджету України та складання звітності, розроблення нормативно-методичних документів щодо бухгалтерського обліку і звітності виконання бюджетів. Саме Державне казначейство відіграє основну роль у здійсненні обліку та контролю за розподілом регуляторних доходів між відповідними рівнями бюджетної системи, тому можна вважати його одним із основних суб'єктів контролю у сфері міжбюджетних відносин, або інакше – міжбюджетного контролю.

Прийнята 28.06.1996 р. Конституція України закріпила загальні положення побудови бюджетної системи держави та загальні положення здійснення фінансового контролю вищими державними органами [1].

Бюджетний кодекс визначив нові засади бюджетного процесу та міжбюджетних відносин. Уперше законодавцем було закріплено саме поняття міжбюджетних відносин [2]. Багато недоліків з організації міжбюджетних відносин 1990-х рр. усунуто положеннями цього нормативного акта. Крім того, цей законодавчий акт містить перелік законодавчих і виконавчих органів влади, що здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також передбачає відповідальність за бюджетні правопорушення.

Орган законодавчої влади відіграє основну роль в організації державного фінансового контролю у сфері міжбюджетних відносин. Такий контроль, відповідно до Конституції, має назву парламентського. Згідно зі ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішень щодо звіту про його виконан-

ня, а також прийняття законів, виключно якими встановлюються: Державний бюджет України та бюджетна система України, система оподаткування, податки та збори, основи утворення й функціонування фінансового, грошового й інвестиційного ринків тощо [12, с. 102]. На пленарних засіданнях Верховної Ради України безпосередньо відбуваються парламентські слухання з питань бюджетної політики на наступний бюджетний період. Отже, можна говорити про здійснення фінансового контролю Верховною Радою України, оскільки проект основних напрямів бюджетної політики, який обговорюється в парламенті, містить пропозиції Кабінету Міністрів України щодо взаємовідносин Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді. Неналежне здійснення такого попереднього контролю може призвести до суттєвих порушень у сфері міжбюджетних відносин і, відповідно, негативно позначитися на здійсненні фінансового контролю в подальшому.

Відповідними функціями у сфері фінансового контролю наділений Президент України, який як глава держави реалізує їх під час підписання прийнятих Верховною Радою законів про здійснення фінансової діяльності держави. При цьому він наділений правом вето щодо прийнятих законів, призначає міністра фінансів, має право скасування актів Кабінету Міністрів України та актів Кабінету Міністрів Автономної Республіки Крим. До контрольних повноважень Президента потрібно віднести безпосереднє здійснення фінансового контролю, участь в утворенні інституцій, що його здійснюють, та створення фінансово-контрольних норм, які містяться в указах та розпорядженнях [15, с. 113]. Звичайно, його роль у здійсненні міжбюджетного контролю визначено лише загальними фразами й не конкретизовано.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади здійснює фінансовий контроль безпосередньо в процесі виконання покладених на нього повноважень із забезпечення фінансової політики держави, а при цьому, відповідно до ст. 116 Конституції, розробляє проект закону про Державний бюджет України та забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді звіт про його виконання, а також спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів державної влади. Міністерство фінансів наділено також контрольними повноваженнями у сфері міжбюджетних відносин. Так, під час розгляду та доопрацювання проекту закону про Державний бюджет ним можуть бути змінені показники обсягів міжбюджетних трансфертів. У цьому випадку Кабінет Міністрів України має

подати розрахунки з відповідним обґрунтуванням. На жаль, у Бюджетному кодексі України не вказано, яку відповідальність нести цей орган за неправильне проведення таких розрахунків.

Особливим органом фінансового контролю є Рахункова палата. Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Рахункову палату", Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який підпорядкований та підзвітний Верховній Раді України [7]. Вона здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від інших органів держави. До завдань Рахункової палати належать: організація та здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягом, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього та зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України, про результати здійснення інших контрольних функцій; виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України. Оскільки Рахункова палата є одним з основних органів державного фінансового контролю, то вона відіграє важливу роль і при здійсненні міжбюджетного контролю.

Право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України або місцевого самоврядування закріплене в XI Розділі Конституції України. Так, у ст. 143 Конституції України вказано, що районні та обласні бюджети повинні формуватись із коштів державного бюджету для їх подальшого перерозподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спі-

льних соціально-економічних і культурних програм. У свою чергу, зазначено, що контролюють їх виконання обласні та районні ради, але порядок передачі цих коштів у Конституції не визначено. Звичайно, у Конституції важко все врегулювати. Це має бути зазначено в спеціальних нормативних актах.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування [6]. Так, у ст. 63 зазначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Однак цей Закон, що, до речі, був прийнятий у 1997 р., на той час не містив чіткого розподілу бюджетних повноважень, проте без нього важко побудувати систему розподілу бюджетних ресурсів [16, с. 18].

Усі прогалини нормативних актів повинен був виправити Бюджетний кодекс України від 2001 р. Але, на жаль, вказані в ньому міжбюджетні відносини як сфера контролю конкретно не зазначені.

#### IV. Висновки

Отже, у вищевказаних нормативно-правових актах, які закріплюють правовий статус органів, що здійснюють фінансовий контроль, також не міститься завдань щодо здійснення контролю у сфері міжбюджетних відносин. На сьогодні немає жодного нормативно-правового акта, який би визначав основні завдання міжбюджетного контролю, особливості його здійснення, коло суб'єктів, серед повноважень яких наявне здійснення фінансового контролю саме у сфері міжбюджетних відносин. Унаслідок цього значна частина суспільних відносин, що складаються в процесі здійснення міжбюджетних відносин, залишається без належної уваги з боку органів фінансового контролю. Але місце, яке займають міжбюджетні відносини в системі бюджетних відносин, обсяги коштів, що рухаються в процесі їх здійснення, вимагають зосередження уваги законодавця саме на контролі в цій сфері.

#### Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38.
3. Про бюджетну систему УРСР: Закон УРСР від 05.12.90 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 1.

4. Про внесення змін і доповнень до Закону УРСР "Про бюджетну систему України": Закон України від 29.06.95 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
5. Про державну контрольно-ревізійну службу: Закон України від 26.01.03 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 27.05.97 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170 (з наступними змінами і доповненнями).
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (з наступними змінами і доповненнями).
8. Концепція розвитку Міністерства фінансів України // Фінанси України. – 1997. – № 3. – С. 28–29.
9. Василик О.Д. Фінансова система України / О.Д. Василик // Фінанси України. – 1995. – № 1. – С. 11.
10. Грачева О.Ю. Проблеми правового регулювання державного фінансового контролю / О.Ю. Грачева. – М. : Юриспруденція, 2000. – 192 с.
11. Корчинський В.Є. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин / В.Є. Корчинський, С.Ю. Колодій // Фінанси України. – 2004. – № 2. – С. 84–93.
12. Кузьменко О. Проблеми співвідношення компетенції парламенту і Рахункової палати у контрольно-бюджетній сфері / О. Кузьменко // Право України. – 2001. – № 4. – С. 101–105.
13. Огонь Ц.Г. Фінансова політика і доходи бюджету України / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 1996. – № 8. – С. 5–22.
14. Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / [под ред. канд. юрид. наук. Г.В. Петровой]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 835 с.
15. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Академія державної податкової служби України, 2001. – 407 с.
16. Сидорова Н.В. Теоретичні основи бюджетного права : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук / Н.В. Сидорова. – К., 1998. – С. 24.
17. Селюков А.Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика: монографія / А.Д. Селюков. – М. : МГСА, 2002. – 202 с.

УДК 351.851(477)

## УДОСКОНАЛЕННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Шевченко С.О.

кандидат педагогічних наук, доцент

докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

### Annotation

Problems of licensing the higher educational state institutions are considered in the article from the state administrative attitudes. There are contradictions of current legislation, necessity of systematic improvement of criteria of licensing procedure, unwrought expansion of the net of separated branches and sub-units of the higher educational institutions, displays of corruption in the system of higher school among them. The necessity of the improvement of licensing the higher school by the use of its joining to the public administration machinery of the management of higher educational quality is proved.

### Анотація

У статті з державно-управлінських позицій розглядаються проблеми ліцензування вищих навчальних закладів держави. Серед

них – суперечності чинного законодавства, необхідність системного вдосконалення критеріїв, за якими здійснюється процедура ліцензування, необґрунтоване розширення мережі відокремлених філій та підрозділів вищих навчальних закладів, корупційні прояви в системі вищої школи. Доводиться необхідність удосконалення процедури ліцензування вищої школи шляхом включення її до державно-громадського механізму управління якістю вищої освіти.

### Ключові слова

Процедура ліцензування вищих навчальних закладів, якість вищої освіти, державно-громадський механізм управління якістю вищої освіти.

### I. Вступ

Пріоритетами сучасного стану розвитку світового суспільства визнані якість вищої