

Л. М. Васильєва, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою Дніпровського державного аграрно-економічного університету

Н. В. Дацій, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління Житомирського національного агроекологічного університету

В. П. Залізнюк, доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зазначено, що управління соціально-економічною системою, як і будь-якою іншою складною системою, неможливе без ефективного контролю, тим більше – в управлінні фінансами загалом і в окремих його ланках зокрема. Правильна організація та ефективне функціонування фінансового контролю значною мірою визначаються теоретичними й методологічними положеннями контролю. Науковий фундамент системи контролю – вихідне положення в її побудові. Недоліки чинної системи контролю визначаються насамперед проблемами у вивченні теорії контролю та формуванні наукових принципів його побудови.

Визначено, що в межах реформи бюджетного процесу кардинальним чином змінюється основна мета фінансового контролю в системі державного управління. Тепер вона полягає в перевірці ефективності та результативності державних витрат, а також у забезпеченні суспільства, органів державної та місцевої влади достовірною фінансовою інформацією про зміст процесу формування, розподілу та використання бюджетних коштів.

Сформульовано сутність та основні завдання фінансового контролю в системі державного управління. З огляду на сутність і завдання фінансового контролю в системі державного управління виділено його принципи.

Наголошено, що основним завданням вдосконалення організації фінансового контролю в системі державного управління на сучасному етапі є формування такої його цілісної системи, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики, повною мірою відповідала б його соціально-економічній сутності, забезпечувала б єдність і стійкі організаційно-економічні зв'язки.

Ключові слова: ефективність, державне управління, механізми, фінансовий контроль, фінансова сфера.

L. M. Vasilieva, N. V. Datsii, V. P. Zalizniuk. The essence and the main tasks of financial control in the public governance system

It is stated that the management of the socio-economic system, like any other complex system, is impossible without effective control, especially in the management of finances in general and in some of its links, in particular. The proper organization and efficient functioning of financial control is largely determined by the theoretical and methodological provisions of control. The scientific foundation of the control system is the starting point in its construction. The disadvantages of the existing control system are determined primarily by gaps in the study of control theory and the formation of scientific principles for its construction.

It is determined that within the framework of the reform of the budget process, the main purpose of financial control in the public administration system is changing dramatically. Now it is about verifying the efficiency and effectiveness of public spending, as well as providing the public, state and local authorities with reliable financial information on the content of the process of formation, distribution and use of budget funds.

The essence and main tasks of financial control in the system of public administration are formulated. Based on the nature and tasks of financial control in the public administration, its principles are distinguished.

It is emphasized that the main task of improving the organization of financial control in the public administration system at the present stage is the formation of such a holistic system that could respond to numerous problems of market economy and public financial policy, fully correspond to its socio-economic essence, provide unity and stable organizational and economic ties.

Key words: efficiency, public administration, mechanisms, financial control, financial sphere.

Постановка проблеми. В умовах економічних перетворень виникає необхідність створення нових систем і принципів господарювання, адекватних ринковій економіці. Серед них особливого значення набуває проблема здійснення ефективного фінансового контролю як важливої ланки системи управління. Зараз стало очевидно, що багато соціально-економічних проблем не можуть бути вирішені без наведення належного порядку в бюджетно-фінансовій сфері.

Широке поширення, нецільове використання фінансових ресурсів, зростання злочинності економічної спрямованості, перш за все у фінансовій сфері, свідчать про те, що чинна система слабо протистоїть цим порушенням. Фінансовий контроль поки не є всеохопним і не охоплює повністю кредитно-фінансову сферу. В умовах, що склалися, система фінансового контролю повинна включати більш дієвий державний контроль. Перш за все не досить ефективним є зовнішній, незалежний від виконавчої влади, контроль, який покликаний поставити заслін нецільовому витрачання коштів. Система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичну функцію. Вона більшою мірою констатує порушення і не є інструментом їх попередження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питанню фінансового контролю в системі державного управління значну увагу приділяли вітчизняні науковці, зокрема такі: В. Авер'янов, О. Барановський, Ю. Гаруст, Д. Горошко, В. Загорський, В. Мельничук, В. Піхоцький, О. Шевчук та інші. Водночас не досить висвітленими залишаються окремі питання, пов'язані з визначенням сутності та основних завдань фінансового контролю в системі державного управління.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до розгляду сутності та основних завдань фінансового контролю в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу. Основні функції держави полягають у проведенні інституційних перетворень, розробленні законодавства, що відповідає вимогам ринкової економіки, забезпеченні умов для його обов'язкового виконання, сприяння у формуванні ринкових інститутів, розробленні та проведенні соціально-економічної політики, реалізації державної політики, спрямованої на ефективне управління державним майном і поліпшення стану державного бюджету. Держава повинна бути ініціатором, що регулює формування ринкового середовища, воно повинно забезпечувати динамічний розвиток і стійкість економічного зростання. Природно, що під час збереження основних принципів державного регулювання форми і методи впливу держави на економічні процеси значно модифікуються, змінюється зміст державної політики.

Історія новітнього часу переконливо показує, що лібералізація економіки, розвиток ринкових відносин аж ніяк не скасовують для держави необхідності суворо контролювати рух грошових ресурсів. Прозорість фінансів – одна із суттєвих ознак реальної демократії. Це особливо важливо для країн з ослабленою економікою і пов'язаною з цим гострою нестачею коштів. Тут проблеми, як правило, поглиблюються зниженням довіри населення до держави, що викликає хворобливу «втечу капіталів» в інші країни, нерідко – з порушенням фінансового та валютного законодавства. Нарешті, контролювати бюджетний процес у цих країнах (а до них доводиться відносити і Україну) важливо і для того, щоб домагатися виконання фінансових зобов'язань держави в соціальній сфері.

Розглянемо насамперед становлення поняття контролю. Цей термін походить від французького «contrerole», що означало «список у двох примірниках». Його подальша трансформація в «controle» відображала спостереження з метою перевірки. Трактують контроль у вузькому сенсі лише як перевірку має місце і нині. Наприклад, у виданій уже у 2000 р. «Економічній енциклопедії» контроль розуміється як «складова частина управління економічними об'єктами і процесами, що включає спостереження за об'єктами з метою перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта <...> нормативним актам» [4]. Власне контроль є системою спостереження і перевірки стану господарсько-фінансової діяльності юридичних і фізичних осіб. Як бачимо, під контролем розуміється перевірка чого-небудь або кого-небудь.

Контроль – одна з функцій управління, призначення якої – виявлення можливих відхилень величини фактичних параметрів керованої системи від бажаних (мети, завдання, норми і т. д.) із метою забезпечення досягнення організацією своїх цілей.

Контроль, на думку В. Загорського та В. Піхоцького, є «елементом управління, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваним на заключних етапах процесу, але водночас має самостійне значення» [5].

На думку О. Барановського, «контроль не може бути зведений до методу або форми управлінської діяльності. Він є самостійною функцією управління, отже, особливим видом діяльності, який характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю способів його існування» [2].

В. Авер'янов, зазначаючи роль контролю в системі державного управління, каже, що «контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням, контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень» [1].

На відміну від вузького розуміння сутності «фінансовий контроль» переважно як дії щодо перевірки законності та доцільності формування, розподілу й використання грошових ресурсів, на нашу думку, поняття

«фінансовий контроль у системі державного управління» розширене в частині подання про фінансовий контроль, по-перше, як про систему, що забезпечує обґрунтованість та ефективність управлінських рішень із метою запобігання відхиленню результатів від норми і заданих параметрів, і, по-друге, забезпечує усунення виявлених порушень і недопущення їх повторення.

Реалізація прийнятих під час державного управління рішень так чи інакше викликає фінансові потоки. Наприклад, грошові потоки, що є одним з елементів фінансових потоків, виникають у процесі реалізації управлінських рішень щодо утворення та використання фондів грошових коштів держави [6]. Ці управлінські рішення багато в чому реалізуються в процесі фінансово-господарської діяльності як державних, так і недержавних підприємств (наприклад, виконання ними своїх податкових та інших фінансових зобов'язань перед державою, використання державних ресурсів у процесі реалізації тих чи інших державних програм тощо). При цьому державний фінансовий контроль забезпечує визначення відхилень від базових правил і нормативних вимог до процедур управління державними фінансовими потоками, від параметрів його законності, ефективності та доцільності (за наявності ж таких відхилень фінансовий контроль зобов'язує вжити відповідних коригувальних й превентивних заходів).

Будь-які державні програми реформування і розвитку галузей економіки для їх успішної реалізації повинні передбачати ефективну систему фінансового контролю. Від того, наскільки якісною буде інформація, що надається системою фінансового контролю, багато в чому залежить обґрунтованість рішень, які торкаються різних сфер як державної фінансово-економічної політики, так і фінансово-господарської діяльності державних підприємств, підприємств із державною участю або особливо пов'язаних із діяльністю держави. А це, як відомо, є основною передумовою стійкості господарського і, як наслідок цього, соціально-політичного розвитку країни загалом. Інакше кажучи, ефективність фінансового контролю в системі державного управління є одним із важливих факторів фінансово-економічного та соціально-політичного благополуччя нації.

Основним змістом фінансового контролю є такі пріоритетні напрями: «перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою органами місцевого самоврядування, організаціями, підприємствами, установами, громадянами; перевірка правильності використання державними, муніципальними підприємствами, установами, організаціями коштів, які перебувають у їхньому господарському віданні або оперативному управлінні; перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і зберігання коштів юридичними особами; виявлення внутрішніх резервів, підвищення рентабельності виробництва й ефективного використання коштів; ліквідація і запобігання порушення фінансової дисципліни» [3].

Виділимо основні завдання фінансового контролю в системі державного управління (рис. 1).

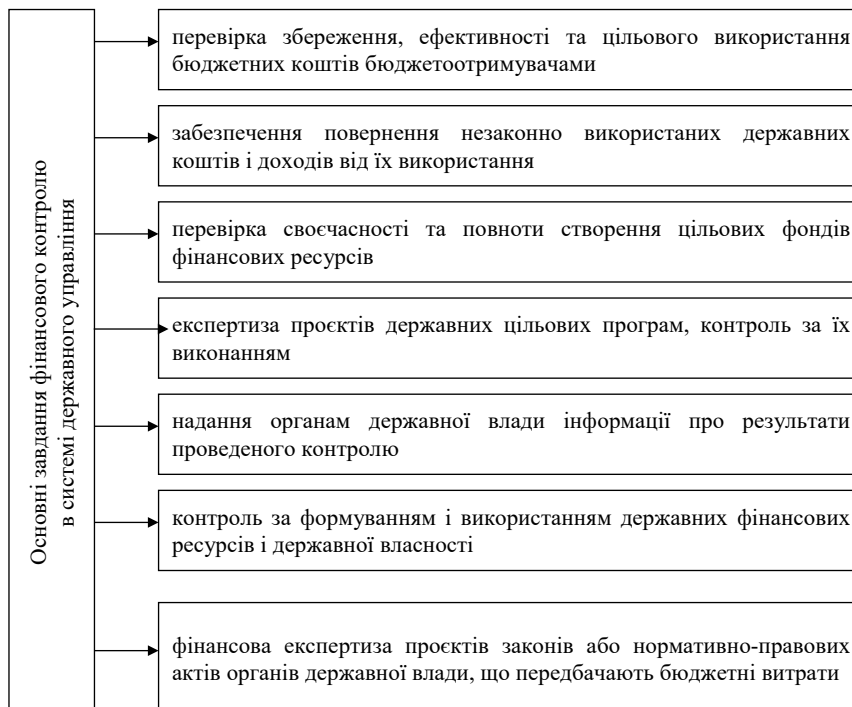


Рис 1. Основні завдання фінансового контролю в системі державного управління

Призначення фінансового контролю в системі державного управління полягає в тому, щоб виключити нецільове і результативне використання коштів, перевірити законність здійснення операцій, визначити те, наскільки є обґрунтованими й ефективними прийняті управлінські рішення, а також ступінь їх реалізації, виявити відхилення від затверджених стандартів і розробити заходи, що покращують фінансовий стан конкретного суб'єкта. Фінансово-бюджетна

дисципліна як обов'язковий для всіх порядок здійснення фінансово-господарської діяльності вимагає чіткого дотримання правових норм, послідовного виконання трудової, договірної, розрахункової та платіжної дисциплін.

У межах реформи бюджетного процесу кардинальним чином змінюється основна мета фінансового контролю в системі державного управління. Тепер вона полягає в перевірці ефективності та результативності державних витрат, а також у забезпеченні суспільства, органів державної та місцевої влади достовірною фінансовою інформацією про зміст процесу формування, розподілу та використання бюджетних коштів [7].

Організація фінансового контролю в системі державного управління відображає загальні принципи державного управління як системи і є початком, що об'єднує адміністративно-управлінські ресурси у вирішенні основного завдання – врахуванні всього спектра чинників, що визначають ефективність діяльності контрольного органу у взаємодії з підзвітними йому господарсько-економічними суб'єктами.

Зважаючи на сутність і завдання фінансового контролю, в основу побудови єдиної та ефективної системи фінансового контролю в системі державного управління повинні бути покладені принципи державного управління відповідно до виду діяльності, що розглядається: принцип плановості; принцип системності; принцип безперервності; принцип об'єктивності; принцип незалежності; принцип гласності; принцип ефективності.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Загалом, підсумовуючи, доцільно зробити такі висновки:

1. За наявності багатьох контролюючих органів у країні мають місце порушення в бюджетно-фінансовій сфері, зростання злочинів економічної спрямованості, що свідчить про те, що поки не склалася ефективна система контролю, яка б протистояла цим явищам. Необхідна цілісна система фінансового контролю, яка забезпечить цільове та ефективне використання фінансових ресурсів і сприятиме підвищенню ефективності державного управління. Цілісна концепція розвитку та функціонування фінансового контролю повинна враховувати реальний стан фінансів і розуміння ролі контролю в їх зміцненні, чітко визначати завдання й способи контролю, забезпечувати створення умов для ефективного здійснення контрольних дій.

2. Основним завданням удосконалення організації фінансового контролю в системі державного управління на сучасному етапі є формування такої його цілісної системи, яка могла б реагувати на численні проблеми ринкової економіки та державної фінансової політики, повною мірою відповідала б його соціально-економічній сутності, забезпечувала б єдність і стійкі організаційно-економічні зв'язки.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. Барановський О. Проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір. *Вісник Національного банку України*. 2003. № 10. С. 18–19.
3. Гаруст Ю., Горошко Д. Правовий механізм удосконалення державного контролю за суб'єктами управління фінансовою системою України. *Правові горизонти*. 2019. Вип. 14 (27). С. 55–59.
4. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1. / упоряд. С. Мочерний. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
5. Загорський В., Піхоцький В. Державний фінансовий контроль у системі державного управління. *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. 2015. Вип. 42. С. 283–288.
6. Мельничук В. Фінансовий контроль як необхідна складова державного управління. *Голос України*. 2011. № 159. С. 4–5.
7. Шевчук О. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 378 с.

References:

1. Averyanov, V. (2016). *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka* [Public administration: theory and practice]. Kiev. [in Ukrainian].
2. Baranovsky, O. (2003). *Problemy finansovoyi bezpeky v umovakh intehratsiyi Ukrayiny u svitovyy finansovyy prostir* [Problems of Financial Security in the Conditions of Ukraine's Integration into the Global Financial Space]. *Visnyk Natsional'noho banku Ukrayiny*. Vol. 10. 18–19 [in Ukrainian].
3. Garust, Y., Goroshko, D. (2019). *Pravovyy mekhanizm udoskonalennya derzhavnoho kontrolyu za subyektamy upravlinnya finansovoyu systemoyu Ukrayiny*. [Legal mechanism for improving state control over the subjects of management of the financial system of Ukraine]. *Pravovi horyzonty*. Vol. 14 (27). 55–59 [in Ukrainian].
4. *Ekonomichna entsyklopediya* (2000). [Economic encyclopedia]. Kiev. [in Ukrainian].
5. Zagorsky, V., Pikhotsky, V. (2015). *Derzhavnyy finansovyy kontrol u systemi derzhavnoho upravlinnya*. [State financial control in the system of public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats "Efektyvnist derzhavnoho upravlinnya"*. Vol. 42. 238–288 [in Ukrainian].
6. Melnychuk, V. (2011). *Finansovyy kontrol yak neobkhdna skladova derzhavnoho upravlinnya*. [Financial control as a necessary component of public administration.]. *Holos Ukrayiny*. Vol. 159. 4–5. [in Ukrainian].
7. Shevchuk, O. (2016). *Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu: formuvannya ta rozvytok v Ukraini* [System of state financial control: formation and development in Ukraine]. Irpin [in Ukrainian].