
Державний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад

Анастасія Колпакова

Факультет менеджменту, обліку та інформаційних технологій, Одеський національний економічний університет, Одеса, Україна

Для цитування цієї статті:

Колпакова Анастасія. Державний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад. International Science Journal of Management, Economics & Finance. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 9-18. doi: 10.46299/j.isjmef.20230201.02.

Надійшла до редакції: 17 грудня 2022 р.; **Схвалено:** 22 грудня 2022 р.;

Опубліковано: 01 лютого 2023 р.

Анотація: В статті розглянуто сутність державного фінансового контролю та його важливість в системі управління державними фінансами. Розкрито зміст основних елементів державного фінансового контролю, його ключових засад та методів проведення. Визначено фактори та підстави проведення державного фінансового контролю, необхідність контрольної функції управління фінансами. Також встановлено порядок нормативного регулювання та координації питань здійснення державного фінансового контролю в умовах сьогодення, враховуючи воєнний стан в країні. Проаналізовано основні завдання фінансового контролю в системі державного управління. Також розкрито сутність форм контролю: попереднього, поточного та подальшого державного фінансового контролю. Також обґрунтоване поняття ефективності фінансового контролю та параметрів його оцінки. Виходячи з цього описано порядок вибору критеріїв ефективності державного фінансового контролю. Також проаналізовано цілі державного фінансового контролю у широкому розумінні та у вузькому розумінні. На основі спрямованості та цілей державного фінансового контролю встановлено його місце в системі фінансових відносин. Було встановлено положення щодо отримання даних про результати фінансового контролю та формулювання відповідних висновків про результати його проведення. Визначено ступені ефективності державного фінансового контролю. Відповідно до виявлених концептуальних положень проведення державного фінансового контролю визначено джерела забезпечення і основні чинники вдосконалення механізму державного фінансового контролю в сучасних умовах. Виявлено порядок отримання високої ефективності державного фінансового контролю за умов встановлення чіткої відповідальності за процедури розподілу та контролю фінансових ресурсів. Також представлені основні засади стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та відповідних план заходів з її реалізації у напрямі виконання зовнішнього фінансового контролю. Наголошено на важливості державного фінансового контролю в сучасних умовах та надані рекомендації проведення завдань попередження та профілактики фінансових порушень, сприяння у досягненні раціональності та економічності при використанні державних фінансових ресурсів.

Ключові слова: контроль, ресурси, фінанси, державний контроль, державне управління, фінансові відносини, державний фінансовий контроль.

1. Вступ

В останній час ситуація в економічній, політичній сферах, загалом в глобальному просторі господарювання є складною. Одразу після економічної кризи, спричиненою пандемією через спалах коронавірусу, відбулось вторгнення агресора на територію України. В таких умовах важко підтримувати роботу економіки на стабільному рівні. Фінанси, як головна частина економічної системи, потребують ефективного управління. Контроль, як одна з функцій управління, має на меті порівняння планових і фактичних значень параметрів системи з метою виявлення відхилень в її параметрах роботи та визначити ступінь впливу факторів та параметрів на систему, а також провести підготовку інформаційної бази для прийняття управлінських рішень. Наразі фінансовий контроль є важливою ланкою системи управління особливо на державному рівні, коли потрібно правильно закласти основу системи державного управління фінансами та контролювати ефективність її роботи.

В умовах зростання зовнішнього фінансування критично важливих сфер економіки, скорочення внутрішньої фінансової активності суб'єктів господарювання та загальної стагнації економіки, важливо проводити управління з боку державних та місцевих органів влади на дуже високому, професійному рівні, що сприятиме ефективному, результативному, прозорому управлінню державними фінансами. Фінансовий контроль має забезпечувати успішну реалізацію фінансової політики держави, забезпечувати процеси формування і ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи. Тобто, державний фінансовий контроль спрямовується на забезпечення інтересів і прав держави, державних установ та інших економічних суб'єктів.

2. Об'єкт і предмет дослідження

Об'єктом дослідження є теоретичні аспекти фінансового контролю у системі державного управління. Предметом дослідження є огляд концептуальних засад державного фінансового контролю за основними елементами на сучасному етапі.

3. Мета та задачі дослідження

Мета роботи – дослідити концептуальні основи державного фінансового контролю та розкрити проблемні аспекти у теорії контролю в умовах сьогодення.

4. Аналіз літератури

Питання теоретико-прикладного характеру організації та здійснення державного фінансового контролю розкриваються у роботах таких дослідників, як: Г. Кучер, О. Марченко, В. Піхоцький, М. Русіна, Н. Шевченко, Б. Шулюк та інших науковців. Однак вирішення проблемних питань удосконалення теоретичних засад державного фінансового контролю і досі залишаються актуальними.

5. Методи досліджень

В процесі написання наукової роботи використано методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, метод логічного узагальнення, аналогії, комплексний, системний методи та ін.

6. Результати досліджень

Обов'язковою складовою фінансової політики на рівні держави є організація та управління робочою системою фінансового контролю як єдиного механізму. Відповідно до

цього, організація будови та вдосконалення процедури фінансового контролю має проводитись як системний і першочерговий захід у загальній системі управління фінансами на засадах єдиного механізму управління. Присутність фінансового контролю з об'єктивної сторони визначається тим положенням, що фінанси як економічна категорія виконують не тільки розподільчу, проте й контрольну функцію. А тому, відповідно, процеси розподілу та використання державою та адміністративно-територіальними інститутами фінансових ресурсів має обов'язково включати контроль за цими процесами [1].

Фінансовий контроль – це ключовий елемент фінансового управління, який забезпечує перевірку відповідності розподілу ресурсів у фінансовій сфері встановленим параметрам та нормам, та спрямований на забезпечення їх ефективного використання. Іншими словами державний фінансовий контроль передбачає проведення контролю за виконанням державного бюджету та бюджетів державних позабюджетних фондів, організацією грошового обігу, використанням державних кредитних ресурсів, станом державного внутрішнього та зовнішнього боргу, державних резервів, наданням фінансових та податкових пільг, фінансовою ефективністю використання державної власності, переданої суб'єктам господарювання у тій чи іншій формі, зверненням державних фінансових коштів у кредитно-фінансових організаціях.

Державний фінансовий контроль містить комплекс методів та процедур проведення фінансового контролю, зміст яких визначається набором факторів діяльності об'єкта контролю в частині фінансових відносин. Серед таких факторів можна назвати: суб'єкт і об'єкт контролю, його мета і завдання, що постають перед суб'єктом фінансового контролю; підґрунтя для виникнення контрольних задач та функцій, інші суттєві події та обставини.

Ключовими задачами державного фінансового контролю є наступні:

- встановлення на об'єктах контролю порушень принципів законності їх діяльності, перевірка ефективності роботи, використання фінансів за цільовими напрямками, додержання економії при управлінні державними фінансовими ресурсами, встановлення відхилень від прийнятих норм стандартів та параметрів та їх наслідків;
- проведення превентивних заходів стосовно попередження фінансових порушень;
- притягнення до відповідальності винних в цьому суб'єктів, забезпечення відшкодування заподіяних внаслідок порушень збитків;
- виконання заходів, спрямованих на попередження виникненню правопорушенням у майбутньому.

При проведенні фінансового контролю зазвичай використовують дві основні групи методичних способів та прийомів проведення такого контролю: загальнонаукові та спеціальні. Також на державному рівні використовують і такі, більш конкретні, методи фінансового контролю як: спостереження (моніторинг фінансових ресурсів), обстеження, облік, аналіз, внутрішній аудит та інспектування фінансів об'єкта контролю.

Наразі підвищення ефективності використання державних фінансів має вирішальне значення для економічного розвитку України та підвищення добробуту громадян. Цього можливо досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, підвищення рівня культури у державному регулюванні, в тому числі шляхом реалізації ефективного контролю їх роботи [2].

Фінансовий контроль разом із фінансовим правом та фінансовою політикою є частиною надбудовно-регулюючого рівня. Він по своїй суті спрямований на виявлення порушень у сфері державних фінансів та фінансів господарюючих суб'єктів, які у процесах розподілу, так і при перерозподілі фінансових коштів. Це його первинна задача.

В Україні державний фінансовий контроль за чинним законодавством здійснюється за його необхідності та в межах наданої компетенції органами державного управління та підвідомчими організаціями. Серед таких органів є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, Національний банк України, Міністерство фінансів

України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України тощо. В межах своєї компетенції органи державного фінансового контролю можуть проводити ревізії (комплексні перевірки), перевірки, обстеження та експертизи [3].

На сьогодні в Україні діє воєнний стан і відповідно до нього регулювання роботи органів державного фінансового контролю також дещо змінено. Наразі в Україні прийнято Постанову «Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану» як додатковий механізм регуляторних та контрольних процесів державних фінансових операцій [4]. Також прийнято Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», який створений з метою забезпечення державного фінансового контролю за використанням державних ресурсів у воєнний час. У 2022 році організований Міжнародний форум «Розвиток державного фінансового контролю в контексті економічної безпеки країни», який спрямований для аналізування сучасних теоретико-методологічних та практичних проблем розвитку державного фінансового контролю та становлення його системи в Україні. Його головна задача – це забезпечення економічної безпеки України та формування на цьому ефективних теоретико-утилітарних рекомендацій [5].

Щодо документування результатів контролю, то під час проведення заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок, збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, отримання матеріалів за його результатами оформлюється відповідним чином в паперовій та (або) електронній формі.

Для досягнення максимальної корисності контрольних заходів, варто зазначити, що проведення контролю має бути систематичним, періодичним, а також своєчасним, повним, спрямованим на забезпечення безпеки, ефективності, цільового витрачання фінансових ресурсів на державному рівні.

Основні завдання фінансового контролю в системі державного управління можна сформулювати наступним чином (рис. 1).

Державний фінансовий контроль здійснюється у формі попереднього, поточного та подальшого контролю. Попередній контроль проводиться на стадії організації, вивчення та затвердження проекту формування та використання державних фінансових ресурсів. Він проводиться на постійній основі і спрямований на попередження можливого використання державних фінансових ресурсів незаконним, нераціональним чи неефективним способом. Поточний контроль проводиться в процесі виконання господарських та фінансових операцій з приводу формування та використання державних коштів органами державної влади, юридичними та фізичними особами на основі відповідної інформації, що міститься у первинних документах, оперативному бухгалтерському обліку, інвентаризаційних актах та помічена при візуальному спостереженні. Подальші контрольні заходи здійснюються за підсумками проведених господарських операцій, де об'єктом є державні фінанси, та проводиться органами державної влади, юридичними та фізичними особами.

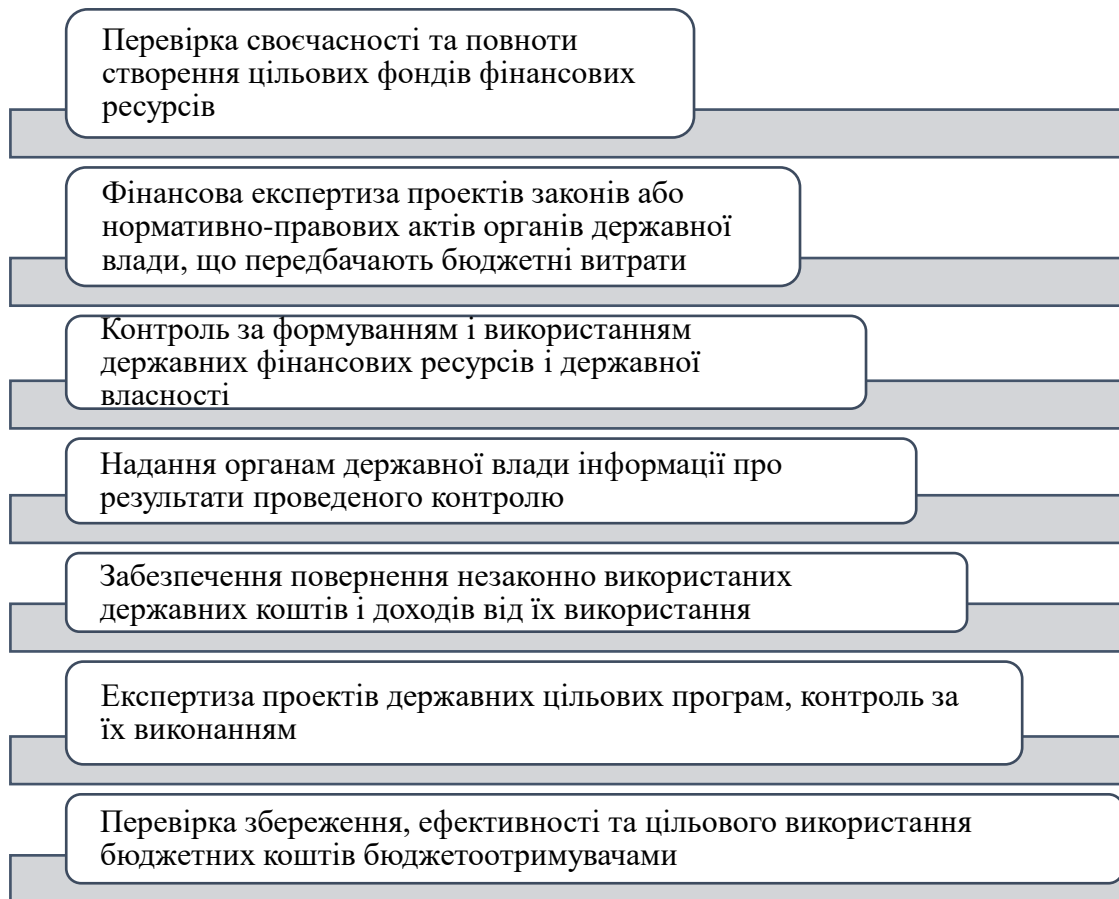


Рис. 1. Основні завдання фінансового контролю в системі державного управління.

Джерело: складено за [6]

Відповідно до ст. 26 Бюджетного кодексу України та Положення «Про Міністерство фінансів України» [7] саме Міністерство фінансів України є відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, за організаційно-методологічні основи контролю.

Розпорядниками бюджетних коштів на чолі з керівниками проводиться організація внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, забезпечується здійснення контрольних процедур в установах і на підприємствах, якими вони керують та в установах та організаціях, які підпорядковані таким розпорядникам бюджетних коштів.

Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити місце державного фінансового контролю у системі фінансів, враховуючи функціональну складову фінансових відносин (рис. 2). У широкому сенсі спрямованість державного фінансового контролю полягає у зростанні темпів розвитку економіки, збільшенні доходів бюджету, забезпеченні сталості фінансової системи, економія коштів та видатків.

З боку методології проблемою встановлення параметрів за цими цільовими орієнтирами є визначення значення державного фінансового контролю для досягнення кінцевої мети. У вузькому представленні метою державного фінансового контролю є зменшення кількості та обсягів здійснених порушень у фінансовій сфері. Кінцевий отриманий результат – це перелік встановлених наслідків державного фінансового контролю. Він виступає головним критерієм визначення його ефективності [8].

Отримання даних про такий результат вимагає знання конкретного змісту діяльності певного контролюючого органу, реакції на його дії суб'єкта контролю, змін, що відбуваються під впливом контролю в управлінській діяльності. Неможливо зробити висновки про результати контролю без виявлення практичних результатів, які він надав у результаті діяльності. Для управлінської діяльності облік наслідків контролю необхідний тому, що

ефективність державного фінансового контролю виражає досягнення не будь-якого позитивного результату, а тільки того ефекту, що є наслідком контрольних заходів.

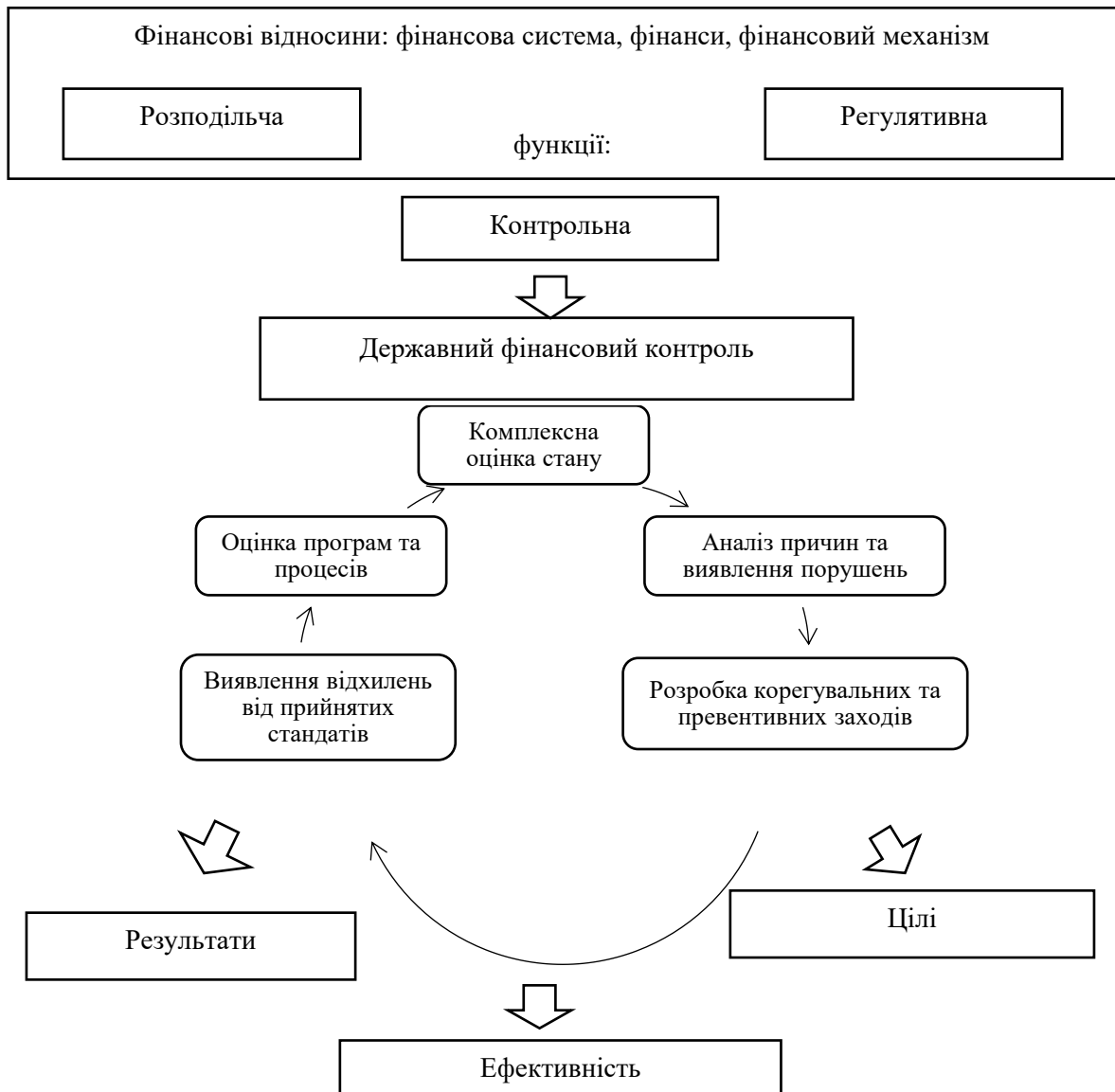


Рис. 2. Місце державного фінансового контролю в системі фінансових відносин
Джерело: складено за [9]

Наприклад, якщо контрольним органом виявлено недоліки чи порушення, з'ясувано винних осіб, наслідки порушень, він має не тільки прийняти заходи до цих винних осіб, але, в першу чергу, встановити шляхи і способи поліпшення роботи об'єкта контролю, визначити осіб, що будуть відповідальні за усунування виявлених недоліків або порушень та встановити для встановлених заходів певний термін виконання та надалі здійснити оцінку їх виконання [9].

Проте, слід пам'ятати, що результати державного фінансового контролю будуть неточними, якщо не враховувати витрати на проведення контрольних заходів, тривалість здійснення перевірок, чисельність контролюючого персоналу тощо. Так, витрати на проведення контролю можуть змінюватись від змісту та обсягу витрат і повинні порівнюватись з отриманими результатами від проведених заходів.

Міра ефективності державного фінансового контролю тим вищий, чим менше зусиль і коштів витрачається на досягнення позитивного результату. На нашу думку, основними джерелами забезпечення належної ефективності державного фінансового контролю є:

- 1) збільшення обсягів надходжень до бюджету, економія бюджетних коштів через здійснення державного фінансового контролю;
- 2) зменшення витрат, операційних та інших ресурсів на проведення державного фінансового контролю (рис. 3).



Рис. 3. Джерела забезпечення і основні чинники вдосконалення механізму державного фінансового контролю
Джерело: складено за [15]

Виходячи з такого підходу, метою оцінки ефективності проведення державного фінансового контролю повинно стати визначення ступеня наблизеності досягнутих результатів наміченим цілям із одночасним урахуванням понесених витрат (часу, матеріальних і грошових коштів, трудових ресурсів).

Необхідно зазначити, що ефективність державного фінансового контролю може бути забезпечена тільки за умови встановлення чіткої відповідальності. Таке твердження може бути розглянуто за такими аспектами:

1. Відповідальність органів контролю, що виражається у трьох взаємопов'язаних областях: фінансовій, організаційній та соціальній;
2. Відповідальність об'єктів контролю (відповідальність за точне і неухильне дотримання бюджетного законодавства при здійсненні фінансово-господарської діяльності об'єктів контролю, яку несуть, згідно законодавчих норм, відповідні посадові особи об'єктів контролю (кримінальну, фінансову, дисциплінарну, адміністративну);
3. Відповідальність третьої сторони (включаючи тих, які несуть відповідальність, тобто володіють виконавчими повноваженнями, зокрема державних органів) [10].

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації у частині щодо зовнішнього фінансового контролю, визначено посилення ролі та ефективності роботи Рахункової Палати України [11], як дієвого незалежного контролю за ефективністю використання державних коштів, а саме:

1. Стратегічний план розвитку Рахункової Палати України для реалізації розширеного мандату.
2. Підвищення ефективності аудиту відповідно до міжнародних стандартів.

3. Посилення моніторингу виконання рекомендацій за результатами аудиту.
4. Покращення співпраці та координації між Рахунковою Палатою України та Верховною Радою.

Метою даної стратегії є сучасна та ефективна системи управління державними фінансами, що має чіткі цілі розвитку та ключові параметри ефективності, а також розподіл бюджетних ресурсів згідно важливих аспектів розвитку у середньостроковій перспективі. Основними напрямками стратегії реформування системи управління державними фінансами у 2022–2025 рр. є забезпечення стратегічного планування і середньострокового бюджетного планування та дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету за результатами.

На даний час у ринкових умовах, в яких розвивається Україна, фінансові аспекти діяльності держави певною мірою стають складнішими, тому що частина господарських суб'єктів збільшується, розширюється система банківських та інших фінансово-кредитних установ, які мають відношення до державних фінансових ресурсів. Ринкові відносини змінюють принципи фінансування та кредитування, процедури платіжних розрахунків, механізми розподілу доходів, склад і структуру фінансової системи, а також взаємодію між її елементами. У зв'язку з цим об'єктивно з'являються нові функції державного фінансового контролю. Внаслідок чого у фінансовому контролі дедалі більше повинно застосовуватись сучасні форми діяльності: спостереження, аналіз, зіставлення, моніторинг, аудиторська діяльність [12; 13].

Незважаючи на демократичні перетворення у державі державний фінансовий контроль у практичному аспекті переважно застосовується як засіб силового впливу на суб'єкти господарювання та суспільні відносини, тобто використовується здебільшого «каральна» і «регулююча» функції контролю [14]. Раніше це слугувало певною мірою стримуючим фактором стосовно недопущення порушень у фінансовій сфері, але наразі у ринкових умовах розвитку економіки силові методи не мають відповідного впливу на господарюючі суб'єкти. Застарілим та неефективним є підхід – «контроль заради контролю» [15]. На цьому етапі розвитку він тільки створює умови виникнення кризових явищ у різних областях економіки.

7. Перспективи подальшого розвитку досліджень

В подальшому важливо зосередитись на функції контролю державних фінансів не з боку перевірки, а більше як інструменту координації розподілу фінансових ресурсів. Державний фінансовий контроль має містити у власному арсеналі комплекс превентивних процедур та оперативних заходів координації розподілу та використання фінансових ресурсів на нижчих рівнях управління та на рівні держави. Втім контроль повинен бути не інструментом для пошуку помилок та встановлення покарання за них, а механізмом, за допомогою якого уповноважені фахівці надаватиме рекомендації стосовно оптимального управління у сфері державних фінансів.

8. Висновки

В сучасних умовах сьогодення основною метою державного фінансового контролю є підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами. При здійсненні державного фінансового контролю першочерговими є завдання попередження та профілактики фінансових порушень, сприяння у досягненні раціональності та економічності при використанні державних фінансових ресурсів.

Список літератури:

- 1) Піхоцький, В. (2015) Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики. Львів: Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України, 21.

2) Кучер, Г. (2018) Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 608 doi: <https://knute.edu.ua/file/MjIxNw==/128a3d3e5284d3be2fb2604f9a67f543.pdf>.

3) Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні (2022). Закон України № 2939-ХІІ. 19. 02. 2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.

4) Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану (2022). Постанова КМУ № 561. 07.05.2022. Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-п#Text>.

5) Звіт Рахункової палати за 2021 р. (2022). Вилучено з: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2021/ZVIT_RP_2021.pdf.

6) Марченко, О. (2020). Фінансова безпека держави. Львів, 356. doi: http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2964/1/FinansovaBezpeka_30-04_2020.pdf.

7) Бюджетний кодекс України (2010). Кодекс № 2456-VI. 20.09.2015. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>.

8) Русіна, В., Шулюк, Б., (2018). Державний фінансовий контроль у публічному управлінні. Тернопіль: ТНЕУ, 214. doi: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/34552/1/Посібник%20з%20ДФК.pdf>.

9) Дікань, Л., Кожушко, О., Кривцова, Т. (2015). Реформування фінансового контролю в Україні : проблемні питання та напрями їх вирішення. Харків: ХНЕУ, 220. doi: <http://kafacco.hneu.edu.ua/index.php/nauka/vydannia/publikatsii-vykladachiv/345-pratsi-dikan-l-v>

10) Правові основи фінансового контролю в Україні (2019). Вилучено з https://arm.naiiau.kiev.ua/books/finansove_pravo/lekcija3.html.

11) Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022—2025 роки та плану заходів з її реалізації (2021). Розпорядження № 1805-р. 29.12.2021. Вилучено з: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-strategiyi-reformuvannya-sistemi-upravlinnya-derzhavnimi-finansami-na-20222025-roki-ta-planu-zahodiv-z-yiyi-realizaciyi-i291221-1805>.

12) Фінансовий контроль (2014). Вилучено з https://uk.wikipedia.org/wiki/Фінансовий_контроль.

13) Шевченко, Н., Шевченко, О. (2009). Реформування системи державного фінансового контролю в умовах євроінтеграції. Вилучено з: <http://www.repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/21805/1/4Шевченко.%20стаття.pdf>.

14) Про окремі заходи щодо забезпечення державного фінансового контролю (2022). Постанова №1119-2022-п. 27.09.2022. Вилучено з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-2022-п#Text>

15) Терещенко, М. (2019). Державний контроль: сутність, основні підходи та концепції. Тернопіль: *ТНУ імені В.І. Вернадського*, 121. doi: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.4/21>

State financial control at the current stage: a review of conceptual foundations

Anastasia Kolpakova

Faculty of management, accounting and information technologies, Odessa National Economic University, Odessa, Ukraine

Abstract: The article examines the essence of state financial control and its importance in the system of state finance management. The content of the main elements of state financial control, its key principles and methods of implementation is revealed. The factors and grounds for conducting state financial control, the need for the control function of financial management are determined. The procedure for regulatory regulation and coordination of issues of state financial control in today's conditions, taking into account the state of war in the country, has also been established. The main tasks of financial control in the state administration system are analyzed. The essence of forms of

control is also revealed: previous, current and subsequent state financial control. The concept of the effectiveness of financial control and parameters of its assessment is also substantiated. Based on this, the procedure for choosing criteria for the effectiveness of state financial control is described. The goals of state financial control in the broad sense and in the narrow sense are also analyzed. Based on the direction and goals of state financial control, its place in the totality of financial relations is established. Provisions were established regarding the receipt of data for the results of financial control and the formulation of relevant conclusions for the results of its implementation. The degrees of effectiveness of financial control are determined. In accordance with the identified conceptual provisions of the state financial control, the safety nets and the main factors of the implementation of the financial control mechanism in modern conditions are determined. The procedure for obtaining high efficiency of the financial control field in terms of establishing clear responsibility for the procedures of distribution and control of financial resources has been revealed. The main principles of the strategy for reforming the state finance management system for 2022–2025 and the corresponding plan of measures for its implementation in the direction of external financial control are also presented. The importance of state financial control in modern conditions is emphasized and recommendations are provided for the prevention and prevention of financial violations, assistance in achieving rationality and economy in the use of state financial resources.

Keywords: control, resources, finance, state control, state management, financial relations, state financial control.
