

DOI: 10.5281/zenodo.2353263  
UDC Classification: 338.246.025.2  
JEL Classification: G18, G28, H83

## THE FINANCIAL CONTROL AS AN EFFECTIVE METHOD OF ADMINISTRATION THE FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION BY ECONOMY OF UKRAINE

### ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ДІЄВИЙ СПОСІБ АДМІНІСТРУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ УКРАЇНИ

Anzhela V. Kulinska, Doctor of Economics, Professor  
Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine  
ORCID: 0000-0002-3609-3697  
Email: anzelakulinskaa@gmail.com  
Received 02.09.2018

*Кулінська А.В. Фінансовий контроль як дієвий спосіб адміністрування фінансового механізму державного управління економікою України. Науково-методична стаття.*

З метою оптимізації системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління національною економікою України в існуючих умовах в статті розроблено методичні підходи щодо формування напрямків удосконалення системи державного фінансового контролю, зокрема, сформульовано принципи функціонування державного фінансового контролю, запропоновано рекомендації щодо реорганізації структури державних органів фінансового контролю, сформовано нормативно-правові норми забезпечення державного фінансового контролю, впроваджено систему випереджального контролю в процес фінансового механізму державного управління національною економікою, що перешкоджатиме спробам порушення фінансового законодавства й, як наслідок, нерациональному використанню фінансових ресурсів.

*Ключові слова:* адміністрування, випереджальний контроль, концепція вдосконалення, національна економіка, фінансовий контроль, фінансовий механізм

*Kulinska A.V. The financial control as an effective method of administration the financial mechanism of public administration by economy of Ukraine. Scientific and methodical article.*

In order to optimize the system of state financial control as an effective method of administration the financial mechanism of public administration by national economy of Ukraine in current conditions in the article methodological approaches to the formation of directions for improving the system of state financial control are developed, in particular, principles for functioning the state financial control are formulated, recommendations for reorganizing the structure of state financial control bodies are proposed, normative and legal norms for ensuring the state financial control are formed, a system of advanced control in process the financial mechanism of public administration by economy of Ukraine is introduced, that will prevent attempts to violate the financial legislation and, as a result, irrational use of financial resources.

*Keywords:* administration, outrunning control, concept of improvement, national economy, financial control, financial mechanism

Фінансовий механізм державного управління національною економікою України має суперечливий характер через специфіку функціонування складових. У зв'язку з цим необхідний постійний моніторинг його реалізації на основі аналізу діяльності суб'єктів ринкових відносин із відстеженням динаміки їх змін. Головним інструментом моніторингу фінансового механізму державного управління національною економікою є контроль, оскільки саме він забезпечує зворотний зв'язок між наміченими та досягнутими результатами. Завдяки контролю органи державної влади здобувають необхідну інформацію про чинний стан керованої системи. Одержуючи таку інформацію, вони мають умови для коригування дій з метою розкриття фінансових порушень й, як наслідок, забезпечення раціонального використання ресурсів.

Тому, аналіз фінансового механізму державного управління економікою України в існуючих умовах змусив привернути увагу щодо системи державного фінансового контролю як одного з дієвих способів адміністрування національного господарства, оскільки фінансовий контроль в умовах демократичного суспільства та ринкової економіки, що заснована на нормах фінансового права, одна з форм державного контролю, котра сприяє ефективному використанню фінансових ресурсів та розкриттю фінансових порушень, особливо, в передумовах нестабільності. Якщо в процесі державного фінансового контролю виявляються постійні порушення законодавства суб'єктами національного господарства, то це може свідчити про те, що фінансовий механізм державного управління не враховує їх інтересів. Необхідно внести певні корективи в таку систему, бо ніяке посилення контролю не дасть бажаних результатів, поки система не буде враховувати інтереси всіх суб'єктів ринкових відносин.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Якщо розглядати фінансовий механізм державного управління національною економікою України, то це сукупність державних структурних елементів, які створюють національне багатство країни. Тоді державний фінансовий контроль – це контроль за формуванням, використанням або відтворенням національного надбання. Зрозуміло, що така об'ємна характеристика фінансового контролю обумовлює необхідність побудови його на строгому науковій основі.

Багато фахівців з державного управління і вчених-економістів вважають, що розроблення підходів до формування напрямків удосконалення системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління національною економікою України має починатися з розкриття ролі фінансового контролю в процесі функціонування фінансового механізму державного управління та визначення місця фінансового контролю в загальній системі державного контролю, що й обумовлюється його об'єктом, тобто фінансовим механізмом державного управління національним господарством. Тому, різноманітні аспекти цієї проблематики висвітлено в наукових працях відомих вітчизняних та закордонних вчених: Г.М. Азаренкової [1], В.Б. Авер'янова [3], В.Д. Базилевича [2], І.О. Лютого [5], А.Ф. Мельника, А.Ю. Васіної, Т.Л. Желюка, О.П. Дудкіної, Г.Л. Монастирського, І.В. Чикала, Н.В. Котиса [6], Н.Р. Нижника та С.П. Мосова [7], В.М. Опаріна [8], В.А. Подсолонка [9], М.В. Романіва [10], М. Фрідмана (Friedman M., 1967) [11], Л. Мюррея (Murray L., 1977) та ін.

## Виділення невирішеної раніше частини загальної проблеми

На думку відомих вітчизняних та закордонних вчених, поки недостатньо досліджено теоретичні положення та розроблено науково-практичні рекомендації щодо забезпечення фінансового механізму державного управління економікою України на основі вдосконалення системи державного фінансового контролю, зокрема, не розкрито роль та місце державного фінансового контролю в процесі фінансового механізму державного управління, не виявлено чинники ефективності фінансового контролю, котрі підвищують результативність заходів фінансового механізму державного управління, не сформульовано методичні підходи щодо оптимізації системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління економікою України через необхідність його зміцнення в умовах нестабільності.

*Метою статті є* розроблення методичних підходів до формування напрямків удосконалення діючої системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління національною економікою України через необхідність його зміцнення в умовах фінансової нестабільності, що сприятиме раціональному використанню фінансових ресурсів і розкриттю фінансових порушень суб'єктів національного господарства.

## Виклад основного матеріалу дослідження

Узагальнюючи існуючі підходи щодо забезпечення фінансового механізму державного управління економікою України на основі вдосконалення системи державного фінансового контролю необхідно акцентувати увагу на тому, що державний фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання є сукупність видів, форм та методів перевірки законності і доцільності здійснення фінансових операцій та реалізації на цій основі завдань механізму. Крім того визначено, що головною метою державного фінансового контролю є посилення контролю за використанням фінансових ресурсів національного господарства України [4].

У зв'язку з такою тенденцією ключовими завданнями системи державного фінансового контролю є: контроль за раціональністю надання та використання пільг суб'єктами господарювання; контроль за діяльністю органів державної влади або управління, на яких згідно із національним законодавством покладені функції по розробці та реалізації фінансової політики; контроль за організаціями будь-яких організаційно-правових видів та форм господарської діяльності, а також їх працівниками на предмет дотримання ними фінансового законодавства у своїй діяльності. Отже, державний фінансовий контроль передбачає контроль за дотриманням суб'єктами господарювання чинного фінансового законодавства, оскільки незаконність дій окремих суб'єктів веде до спотворення фінансового механізму державного управління національною економікою України і перешкоджає досягненню намічених результатів.

Якщо в процесі фінансового контролю виявляються постійні порушення фінансового законодавства багатьма суб'єктами господарювання, то це може свідчити про те, що фінансовий механізм державного управління національною економікою не враховує їх інтересів. Необхідно внести корективи в такий механізм, оскільки ніяке посилення контролю не дасть бажаних результатів, поки фінансовий механізм державного управління не буде враховувати інтереси всіх суб'єктів ринкових відносин. Тому державний фінансовий контроль можна охарактеризувати як досить складну систему, яка складається з наступних елементів: суб'єкт (хто контролює), об'єкт (кого контролюють), предмет (те, що контролюють), функції, принципи, задачі, методи контролю [8].

Так, деякі автори, як Г.М. Азаренкова [1] та М.В. Романів [10] вважають, що найбільш ваговою складовою системи державного фінансового контролю, від якого залежить ефективність реалізованих контрольно-ревізійних заходів є суб'єкти контролю – це державні установи, які здійснюють фінансовий контроль. Діяльність посадових осіб державного фінансового контролю повинна бути скоординована,

щоб виключати дублювання заходів, будуватися на єдиній методологічній основі та регламентуватися нормативно-правовими актами. Більш того, в Україні функції державного фінансового контролю за реалізацією фінансового механізму державного управління, як правило, розподіляються між вищими органами державної влади одночасно із закладами управління фінансовою системою.

Визначено, що діяльність контролюючих органів спрямована на об'єкти фінансового механізму державного управління – це процеси формування і використання фінансових ресурсів на всіх рівнях або ланках національного господарства. Об'єктами державного фінансового контролю по праву повинні бути всі розпорядники та одержувачі фінансових ресурсів, незалежно від організаційно-правових форм та видів господарської діяльності: державні органи виконавчої влади, які відповідають за реалізацію фінансової політики; фінансово-кредитні установи, які залучають і використовують кошти громадян та безпосередньо суб'єктів господарювання.

Водночас, державний фінансовий контроль розкриває нові тенденції розвитку фінансових відносин суб'єктів господарювання з метою вдосконалення їх формування. Стає очевидним, що саме формування і розвиток фінансових відносин суб'єктів господарювання й є предметом фінансового контролю. Однак, визначальним чинником у державному фінансовому контролі згідно із думкою Г.М. Азаренкової [1] та М.В. Романіва [10] є оптимальне поєднання його предмета та методу. Тому на нашу думку, методологія формування державного фінансового контролю – це комплексне вивчення законності, доцільності та ефективності проведення фінансових процесів на основі використання звітної, нормативної або іншої інформації в поєднанні з дослідженням їх фактичного стану [4].

Враховуючи той факт, що методи фінансового контролю розрізняються за характером здійснення, комплексністю та технологією контролю, спрямованістю та оформленням результатів, то контрольно-ревізійні органи найчастіше застосовують на практиці наступні методи контролю як ревізії та тематичні перевірки, за результатами яких перевіряючі роблять висновки про стан підконтрольного об'єкта та розробляють пропозиції щодо поліпшення існуючої ситуації. Однак для того, щоб система державного фінансового контролю безперервно і раціонально функціонувала, фінансовий контроль має базуватися на наступних принципах: плановості, системності, законності, об'єктивності, гласності та ефективності контролю. Отже, вищезазначене свідчить, що досліджені автором принципи та методи контролю в сукупності із запропонованою технологією їх застосування формують необхідну систему державного фінансового контролю, яку схематично представлено на рис. 1.

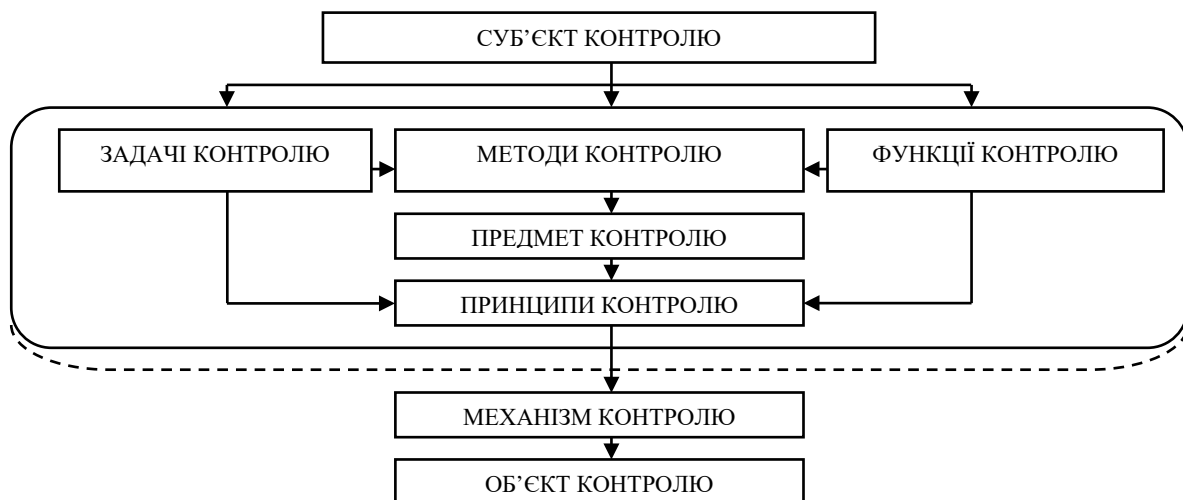


Рис. 1. Методологія формування системи державного фінансового контролю

*Джерело: власна розробка автора*

Так, деякі вітчизняні і закордонні фахівці [5, 9, 12] схиляється до того, що коли фінансовий механізм державного управління національною економікою країни знаходиться в стадії становлення, питання реформування системи державного фінансового контролю, є одним з найбільш важливих. Формування ринкових відносин в Україні супроводжується появою підприємств різних форм власності, зміною джерел формування фінансових ресурсів, принципів фінансування та кредитування, складу фінансової системи. За цих умов появилось багато нових напрямків фінансового контролю, яким не приділялося належної уваги при адміністративно-командній системі державного управління. Сформувалася велика сфера діяльності для фінансового контролю, що потребує певної зміни й удосконалення наявної системи контролюючих органів.

Таким чином, ґрунтуючись на основі комплексного аналізу чинної системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління економікою національного господарства України в існуючих умовах, в статті обґрунтовано та доведено, що [4]:

- по-перше, підвищення ефективності фінансової політики держави, зміцнення механізму її реалізації спричиняють необхідність вдосконалити чинну систему державного фінансового контролю, одного з найважливіших інструментів її адміністрування;
- по-друге, суб'єкти фінансового контролю є не тільки інструментом державного управління, але й інструментом боротьби із економічною злочинністю. У цій подвійності повноважень контролюючих органів, корисність контролю проявляється в процесі державного управління, а недолік – в боротьбі з економічною злочинністю, бо заважає та гальмує розвиток системи контролю як складової механізму державного управління національною економікою;
- по-третє, система державного фінансового контролю використовує в основному метод наступного контролю, тобто певна фінансова операція вже відбулася, допущено порушення, фінансові ресурси розтрачено, час упущено і тільки після цього контролюючі органи вивчають проблему та пропонують заходи стягнення, тобто органи фінансового контролю не відповідають за конкретні результати;
- по-четверте, діяльність контролюючих органів здійснюється без чіткої взаємодії. На практиці система державного фінансового контролю діє не як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок. Останні, як правило, в автономному режимі виконують властиві їм функції та повноваження, які визначаються численними законами та указами Президента, постановами Уряду та іншими нормативно-правовими актами. Зрозуміло, що для такої організаційної системи державного фінансового контролю характерні неузгодженість, дублювання, а іноді й розходження. У результаті деякі об'єкти фінансового контролю протягом року перевіряються неодноразово, а інші – взагалі не контролюються.

Отже, як відзначають В.Д. Базилевич [2], Н.Р. Нижник та С.П. Мосов [7], система державного фінансового контролю в Україні не має достатнього наукового, інформаційно-технічного та кадрового забезпечення в частині впровадження в практику сучасного вітчизняного або зарубіжного досвіду. Це пояснюється тим, що протягом минулих років роль та значення фінансового контролю як одного із елементів державного управління знижувалася, і лише кризовий стан економіки, особливо державних фінансів, змусив привернути увагу до проблем контролю. Чинна система державного фінансового контролю не враховує поточних перешкод, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного якісного реформування.

Тому, з метою оптимізації чинної системи державного фінансового контролю, через необхідність зміцнення фінансового механізму державного управління національною економікою, особливо в умовах фінансової нестабільності в Україні, автором створено концепцію вдосконалення системи державного фінансового контролю, котра забезпечить узагальнення існуючих та обґрунтування концептуальних підходів до формування нормативно-правового механізму державного фінансового контролю (рис. 2). Концепція вдосконалення системи державного фінансового контролю дає відповіді на запитання щодо: аналізу функціонування системи державного фінансового контролю, мети та принципів її формування, основних напрямків удосконалення системи контролю і порядку її реалізації.

На нашу думку, в межах концепції, першим кроком є формулювання нових принципів формування фінансового контролю, оскільки система контролю за діяльністю суб'єктів національного господарства України у сформованій фінансовій ситуації повинна базуватися на наступних принципах [4]:

- система фінансового контролю повинна формуватися на процесному підході, основна відмінність якого полягає в тому, що він орієнтований не на організаційну структуру контролюючих органів, а на процеси кінцевими цілями виконання яких є результат, що представляє цінність для об'єктів контролю. Повноцінне впровадження процесного підходу забезпечить органам державного фінансового контролю ряд можливостей і переваг, зокрема: обмін інформацією всередині робочої групи виключить можливість її перекручування та скоротить строки передачі інформації від одного суб'єкта до іншого, внаслідок чого, підвищиться оперативність діяльності; при розгляді контрольного процесу від початку та до кінця, можна оптимально планувати ресурси, що призведе до скорочення невиправданих витрат; кожний співробітник контролюючих органів прив'язаний до кінцевого результату і відповідає за його якість; і, нарешті, розглядаючи послідовність дій по проведенню контролю можна шляхом випереджального впливу уникнути порушень, досягати максимального результату та усунути непотрібні втрати;
- кожна стадія контрольного процесу може викликати позитивне або негативне відношення до контролю, здійснювати який із позитивним ефектом вдається не кожному. Тому застосовується кілька підходів, за допомогою яких «знімається» негативне відношення об'єктів контролю, це застосування інституціонального механізму соціалізації та самоконтролю. Інституціональний механізм соціалізації виникає в процесі взаємодії підконтрольних об'єктів із різними інститутами державної влади, зокрема з державними органами фінансового контролю, в процесі взаємодії яких відбувається накопичення знань та досвіду, а також конфліктної або безконфліктної поведінки. У таких моментах слід застосовувати інституціональний механізм самоконтролю як одного із інструментів соціалізації, за допомогою якого здійснюється усвідомлений вибір припустимих та найбільш прийнятних форм реагування на обставини дійсності і відсівання тих суджень та дій, які їй неадекватні;

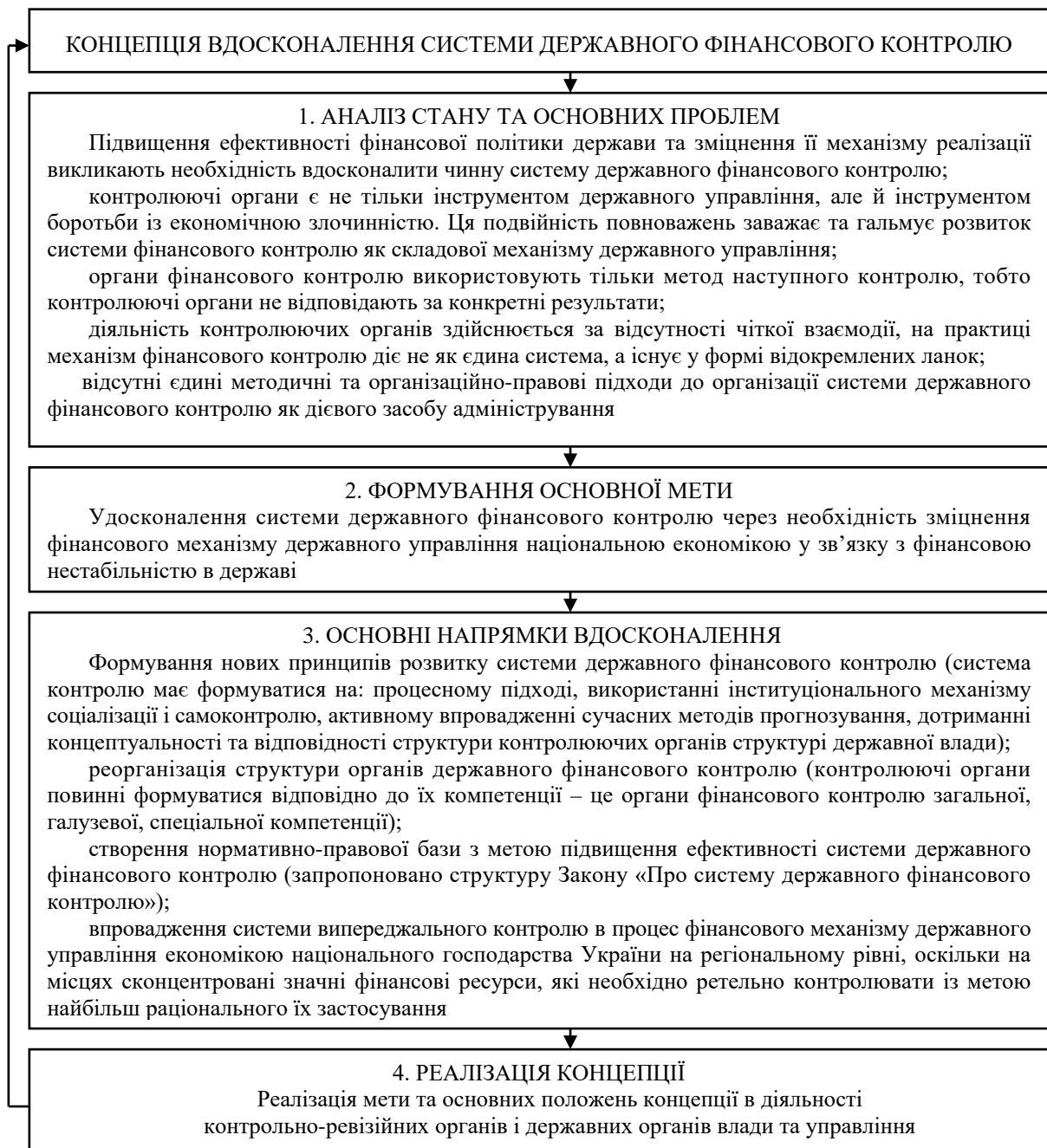


Рис. 2. Структурно-логічна схема реалізації головних положень концепції вдосконалення системи державного фінансового контролю  
Джерело: власна розробка автора

- системним недоліком чинної системи державного фінансового контролю є орієнтація на минуле, бо контролю підзвітні переважно події і факти минулого. Як відомо, основним інструментом перевірок є методологія бухгалтерського обліку та аудита, які давно в минулому. Сучасні методи, які дозволяють прогнозувати майбутнє, зокрема, управлінський облік (отримання інформації щодо визначення стратегії майбутніх операцій, контролювання поточної діяльності, оптимізації використання ресурсів, оцінювання ефективності їх застосування, зниження рівня суб'єктивності в процесі прийняття рішень) і каузальне прогнозування (визначення майбутніх показників на основі оцінювання причинно-наслідкових зв'язків) практично не використовуються;
- дотримання концептуальності державного фінансового контролю стає все більш актуальним, особливо в період фінансової нестабільності, що базується на діалектиці дослідження процесів. Основу концептуальності контролю повинна формувати загальна теорія систем, згідно із якою, кожен об'єкт у процесі дослідження повинний розглядатися як велика або складна система й, одночасно, як складова більш загальної системи. Тобто концептуальність підходу полягає в тому, що ефективність досягаються тоді, коли контролюється весь процес, а не його окремі частини;



— відповідність організаційної структури контролюючих органів структурі державної влади може полягати в створенні державного органа фінансового контролю підпорядкованого Президенту України, зокрема, Комітету державного контролю, однією з функцій якого буде державний фінансовий контроль. Дана структура повинна отримати частину контрольних функцій виконавчої та законодавчої влади. Цей орган може стати вищим органом фінансового контролю, основними завданнями якого будуть: розробка рекомендацій із питань регулювання фінансової політики, оцінка ефективності використання органами державної влади бюджетних коштів, а також підготовка звітів Президентові щодо стану фінансової системи в державі. У виконавчій владі при такому підході повинні залишитися функції внутрішнього фінансового контролю, спрямовані на оперативне усунення порушень в діяльності об'єктів контролю. Відносно законодавчої влади, то вона повинна зосередити свої зусилля на експертно-аналітичній роботі в сфері фінансового законодавства стосовно розвитку фінансової системи. При такому розподілі системи державного фінансового контролю виключається дублювання функцій контролюючих органів і забезпечується відповідність їх структури структурі державної влади.

Відтак, ґрунтуючись на вищезгаданих принципах організації системи державного фінансового контролю, контроль міг би виступити: гарантом прав суб'єктів національного господарства України, захистом від несумлінних дій чиновників, а також інструментом перевірки ефективності розроблених законів, урядових постанов, концепцій та інших нормативно-правових актів.

Щодо другого етапу концепції вдосконалення системи державного фінансового контролю – це реорганізації органів фінансового контролю, то узагальнюючи погляди експертів [6,11] виявлено, що численні, однак не системно взаємозалежні органи державного контролю впливають на стабільність функціонування фінансової політики, що підриває суть економічних перетворень. Крім того, ситуацію погіршує відсутність узгодженості в роботі органів фінансового контролю, їх функції та повноваження перетинаються, відповідальність розмивається. Відбувається дублювання та паралелізм й, як наслідок, зниження ефективності контролю за фінансовим механізмом державного управління національного економікою України.

Також серйозною перешкодою для зміцнення фінансового механізму державного управління є не зовсім оптимальна, а громіздка організаційна структура органів державного контролю, яка припускає розширений і недостатньо концентрований контроль за надходженням, витратою, схоронністю ресурсів. В країні фінансовий контроль здійснюється органами державного управління відповідно до їх галузевої та функціональної діяльності, тому в статті пропонується, щоб державні органи фінансового контролю формувалися відповідно до їх компетенції, тобто залежно від повноважень якими володіє або повинні володіти органи контролю згідно із законами та нормативно-правовими актами, зокрема [4]:

- органи фінансового контролю загальної компетенції повинні перебувати поза виконавчою або законодавчою владою. До суб'єктів державного фінансового контролю загальної компетенції потрібно віднести органи, які виконують контрольні функції на державному рівні: Рахункову палату України, Державну аудиторську службу України, Державне казначейство України, Головне контрольне управління Адміністрації Президента України. Основними напрямками діяльності контролюючих органів повинні бути: здійснення контролю за виконанням державного бюджету; проведення аналізу фінансування загальнодержавних економічних, науково-технічних, соціальних або інших програм розвитку галузей економіки; перевірка кошторису витрат, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України, допоміжних органів та служб Президента України, апарату Кабінету Міністрів України; контроль за розподілом між державним бюджетом і бюджетами областей відрахувань від податків, зборів та обов'язкових платежів; залучення фахівців органів виконавчої влади, науковців, працівників контролюючих та правоохоронних органів для проведення перевірок і розроблення пропозицій щодо усунення недоліків та порушень;
- органи державного фінансового контролю галузевої компетенції повинні здійснювати фінансовий контроль у межах профільних міністерств виконавчої влади, котрі виконують функції державного управління галузями національної економіки України. Для цього необхідно організувати в профільному міністерстві внутрівідомчий орган фінансового контролю, який буде підзвітний центральному органу фінансового контролю при Міністерстві фінансів України. Основними функціями та обов'язками органу державного фінансового контролю галузевої компетенції будуть: аналіз реалізації фінансової політики суб'єктами національного господарства країни; контроль за виконанням фінансових операцій галузями національної економіки відповідно до фінансового законодавства; проведення методико-профілактичної роботи із представниками підприємництва з питань планування або прогнозування, стимулювання операцій, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів і усунення порушень;
- органи державного фінансового контролю спеціальної компетенції повинні виконувати контроль незалежно від галузевої приналежності об'єктів, їх контрольні функції мають локальний характер. Органи фінансового контролю спеціальної компетенції мають свої специфічні завдання, чітко визначену сферу діяльності. Дані органи виконують декілька функцій, серед яких: реєстрація і контроль за платниками податків або обов'язковими платежами; облік й контроль за наявністю акцизних марок; використання засобів митного регулювання торговельно-економічних відносин

суб'єктів національного господарства; здійснення державного регулювання і контролю за випуском та обігом цінних паперів або їх похідних на території України; виконання оцінки майна та усіх процедур пов'язаних з нею, згідно із вимогами, установленними нормативно-правовими актами; здійснення валютного регулювання та контролю за банками або іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку України на валютні операції. Тому до органів державного фінансового контролю спеціальної компетенції повинні відноситися: Державна фіскальна служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд державного майна України, Національний банк України тощо.

Вищезазначене свідчить, що запропонована класифікація органів державного фінансового контролю відповідно до їх компетенції дозволить сконцентрувати зусилля на виконанні безпосередньо своїх функцій та зобов'язань перед об'єктами контролю. Це допоможе знизити дублювання та розсіювання повноважень, що спричиняло збільшення порушень і недотримання фінансового законодавства суб'єктами національного господарства через надмірне і неконцентроване фінансово-контрольне навантаження, що було серйозною перешкодою на шляху стабілізації та оздоровлення фінансової системи держави.

Що стосується третього етапу концепції вдосконалення системи державного фінансового контролю – це формування нормативно-правової бази із метою посилення законності здійснення фінансових операцій, то в країні існує не стільки система державного фінансового контролю, скільки сукупність контролюючих органів та регламентуючих їх діяльність нормативно-правових актів. Сьогодні існує понад 10 законопроектів, підготовлених народними депутатами і представниками урядових комітетів, які пропонували тим або іншим шляхом реформувати чинну систему державного фінансового контролю через необхідність зміцнення фінансового механізму державного управління.

Однак, після їх вивчення більшість вітчизняних експертів [1,5,7] стверджують, що дані документи мають ряд недоліків, які перешкоджають стабілізації системи державного контролю, зокрема: урядові законопроекти зводяться, за своєю суттю, до ролі регламентних документів, які містять перелік та підпорядкування контролюючих органів та нормативно-правових актів, котрі регулюють організацію фінансового контролю в Україні; в окремих випадках законопроекти допускають визначення статусу певних контролюючих органів, які не базуються на чинному законодавстві, неправомірно відносять до органів фінансового контролю окремі органи виконавчої влади; законопроекти не визначають механізм взаємин між органами фінансового контролю та установами, котрі утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, державних цільових фондів і загальнодержавних позабюджетних фондів; не приділено належної уваги юридичному статусу працівників контролюючих служб, який би гарантував незалежність від втручання органів влади, захист і гарантії у випадках протиправних дій, спрямованих проти них.

Тому, широко обговорюється проблема створення єдиного базового нормативно-правового акту, наприклад Закону України «Про систему державного фінансового контролю». На думку В.Б. Авер'янова [3], при розробці базового закону необхідно врахувати: теоретико-методологічні основи державного фінансового контролю, організаційно-правовий механізм фінансового законодавства, поточний стан державного апарата управління, особливості реалізації фінансового механізму державного управління й, обов'язково, реінжинірингові технології управління. В цілому, як відмічають Г.М. Азаренкова [1] та М.В. Романів [10], нормативно-правова база державного фінансового контролю повинна бути 4-х рівнявою: 1-й рівень – закони, накази, постанови; 2-й рівень – професійні стандарти та етичний кодекс; 3-й рівень – методичні рекомендації щодо підготовки проектів нормативно-правових актів; 4-й рівень – регламенти органів фінансового контролю.

Враховуючи це, на наш погляд спочатку слід розробити базовий нормативно-правовий документ, а після, на його основі, вже додаткові документи про окремі аспекти функціонування системи державного фінансового контролю. Нормативно-правова база системи державного фінансового контролю повинна будуватися на наступному принципі – не бути суперечливою та дублюючою. В статті в якості проекту базового нормативно-правового акта запропоновано структуру Закону України «Про систему державного фінансового контролю» (далі Закон), що ознаменує початок формування нової нормативно-правової бази системи державного контролю й, як мінімум, забезпечить «вирівнювання в правах» фінансового контролю із правами інших сфер національного законодавства.

Опрацювання наведеної інформації дало підстави для визначення, що основна мета Закону – це встановлення нормативно-правового фундаменту функціонування, розвитку та вдосконалення системи державного фінансового контролю в країні як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління національною економікою. Виконання запропонованих заходів, поза сумнівом, дасть можливість створити цілісну та ефективну систему державного контролю, поліпшити фінансову дисципліну, зменшити зловживання у фінансовій сфері економіки і досягти стандартів розвинених країн щодо прозорості контрольного процесу. Однак, необхідно підкреслити, що даний законопроект повинен врахувати чинні економічні та соціально-політичні умови і відповідати вимогам державного управління фінансовим механізмом. Законопроект доцільно сформулювати за наступною структурою [4]:

Розділ I. Методологічна основа системи державного фінансового контролю (визначення державного фінансового контролю, обґрунтування його значення, повноваження та обов'язки державних органів

фінансового контролю, класифікація видів державного фінансового контролю, критерії ефективності системи державного фінансового контролю);

Розділ II. Організаційна структура системи державного фінансового контролю (порядок утворення, реорганізації і ліквідації системи державного фінансового контролю, цілеспрямованість контрольних дій органів державної влади, механізм координації і узгодження планів роботи та спільних дій, порядок взаємодії з іншими контролюючими та правоохоронними органами, органами державної безпеки або аудиторськими організаціями);

Розділ III. Методичне забезпечення системи державного фінансового контролю (методики проведення контрольних процедур, застосування та розроблення системи стандартизації, зокрема, професійних стандартів й етичних правил, планування контрольної-ревізійної роботи, організація ревізій та перевірок, встановлення порядку підписання актів за їх результатами);

Розділ IV. Науково-дослідна та навчальна бази державного фінансового контролю (впровадження науково-дослідної роботи та новітніх технологій, розвиток взаємозв'язків між науково-дослідними, навчальними установи та контролюючими органами, відвідування наукових програм та курсів із метою підвищення кваліфікації працівників);

Розділ V. Матеріально-технічне і фінансове забезпечення системи державного фінансового контролю (рівень матеріально-технічного забезпечення системи державного фінансового контролю, наявність ресурсів для придбання матеріально-технічного оснащення, рівень фінансового забезпечення органів, зокрема, умови оплати праці і матеріального заохочення, відшкодування витрат і одержання компенсацій у зв'язку з відрядженнями, професійна захищеність);

Розділ VI. Інформаційне забезпечення системи державного фінансового контролю (удосконалення бази даних, створення інформаційно-аналітичних відділів, розвиток системи комунікацій, зокрема, активізація взаємодії між контролюючими і правоохоронними органами, спільне рішення робочих питань, застосування механізмів взаємодії з недержавними організаціями);

Розділ VII. Оскарження дій контролюючих органів (обставини, умови та порядок оскарження дій контрольної-ревізійних органів об'єктами державного фінансового контролю).

Отже, зазначені методичні підходи до формування напрямків удосконалення системи державного фінансового контролю, зокрема, сформульовані принципи функціонування державного фінансового контролю, запропоновані рекомендації щодо реорганізації структури державних органів фінансового контролю відповідно до їх компетенції, сформовані нормативно-правові норми забезпечення державного фінансового контролю, спрямовані на зміцнення фінансового механізму державного управління суб'єктами національного господарства, що перешкоджатиме спробам порушення фінансового законодавства й, як наслідок, нераціональному використанню фінансових ресурсів на центральному рівні.

Окремого розгляду заслуговує питання функціонування системи державного фінансового контролю на регіональному рівні, оскільки В.Б. Авер'янов [3], Н.Р. Нижник [7] та В.А. Подсолонко [9] вважають, що її слід розглядати не як вертикальну ієрархію контролюючих структур, а як єдність цілей, принципів і методик проведення. У зв'язку з цим, від контролюючих органів місцевого рівня необхідна достовірна інформація щодо діяльності суб'єктів національного господарства та обсягу ресурсів, які перебувають у введенні місцевих органів державної влади. Крім того, щоб зміцнити систему державного фінансового контролю та підвищити її роль як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління національною економікою на місцях, слід оптимізувати методику її проведення.

Так, результати досліджень наукових поглядів дозволили визначити, що до можливих напрямків удосконалення системи державного фінансового контролю за використанням ресурсів на регіональному рівні можна віднести: розроблення моделі територіальної системи фінансового контролю за суб'єктами національного господарства, базуючись на впорядкуванні діяльності контролюючих структур; створення на регіональному рівні незалежного, у відомчому відношенні, контролюючого органу за витратою місцевих ресурсів, з акцентом на випереджальний контроль; оптимізація контрольної-аналітичної роботи шляхом законодавчого регламентування її видів [4].

Отже, зараз багато фахівців [2, 5, 8] говорять про те, що система державного фінансового контролю повинна ґрунтуватися на випереджальному, а не на наступному контролі, бо випереджальний контроль більш результативний, чим наступний, тому що він здійснюється, як у процесі складання, затвердження або розподілу кошторису, так й в процесі отримання коштів, тобто в процесі безпосереднього його виконання. Випереджальний контроль базується на передбаченні і припускає прогноз розвитку ситуації, але складність полягає в тому, щоб правильно побудувати модель контрольного процесу, відобразити динаміку, намітити та здійснити коригувальні заходи.

Виходячи з цього, на нашу думку, з метою оптимізації системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління економікою України на регіональному рівні в статті визначено, що поняття випереджальний контроль не слід обмежувати тимчасовими рамками, а необхідно розглядати в більш широкому значенні, як результат, розроблено методичний підхід щодо формування системи випереджального контролю (рис. 3). Відтак, суб'єктами випереджального контролю виступають органи державної влади і контрольної-ревізійної служби. Об'єктами випереджального контролю є діяльність органів державної влади, міністерств, відомств,



підприємств та організацій національної економіки країни. Предметом випереджального контролю є система фінансових відносин, яка виникає в процесі функціонування об'єктів щодо отримання, розподілу або застосування ресурсів.



Рис. 3. Складові системи випереджального контролю та їх взаємозв'язок  
Джерело: власна розробка автора

Більш того, потрібно зазначити, що система випереджального контролю як складова державного контролю повинна формуватися на загальних принципах останнього. Однак, випереджальний контроль має й свої принципи, котрими є: виявлення марнотратства та фінансових зловживань ще на початку проведення операцій й, як наслідок, вживання необхідних заходів; оцінювання відповідності витрат встановленим нормам фінансового законодавства країни; проведення інформаційно-роз'яснювальної та профілактичної роботи з метою зміцнення фінансової дисципліни тощо.

Підбиваючи підсумки впливу технології управління процесом формування системи випереджального контролю на адміністрування фінансового механізму державного управління на регіональному рівні маємо констатувати, що випереджальний контроль як найбільш ефективна у порівнянні з наступним контролем форма, ще на стадії прогнозів перешкоджатиме спробам порушення чинного фінансового законодавства та нераціонального використання ресурсів, якщо її апробація в діяльності контрольно-ревізійних органів регіонального підпорядкування, при досягненні позитивних результатів, сприятиме обговоренню та вирішенню питань, пов'язаних із функціонуванням та стабілізацією фінансової системи України на центральному рівні.

### Висновки

З метою формування концептуальних рішень щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю як дієвого способу адміністрування фінансового механізму державного управління економікою України в існуючих умовах сформульовано нові принципи функціонування фінансового контролю, які організують таку систему державного контролю, що виступить гарантом прав суб'єктів національного господарства, захистом від несумлінних дій чиновників, а також інструментом перевірки ефективності розроблених нормативно-правових актів.

Визначено, що серйозною перешкодою для результативності фінансового механізму державного управління економікою України є не зовсім оптимальна організаційна структура органів державного фінансового контролю, яка допускає недостатньо концентрований контроль за надходженням, витратою та схоронністю фінансових ресурсів. Тому, запропоновано рекомендації щодо реорганізації структури державних органів фінансового контролю відповідно до їх компетенції, що сконцентрує зусилля на виконанні безпосередньо своїх функцій та зобов'язань і тим самим знизить дублювання та розсіювання повноважень, яке викликало збільшення порушень і недотримання фінансового законодавства об'єктами контролю.

Доведено, що нормативно-правові норми забезпечення системи державного контролю мають ряд недоліків, які перешкоджають у проведенні заходів фінансового контролю, тому в якості ключового нормативно-правового документу розроблено структуру Закону України «Про систему державного фінансового контролю», прийняття якого ознаменує новий підхід до формування нормативно-правової бази фінансового контролю для забезпечення «вирівнювання в правах» фінансового контролю з правами інших сфер національного законодавства.

На підставі проведеного дослідження, запропоновано систему випереджального контролю в процес фінансового механізму державного управління економікою України з метою посилення державного фінансового контролю за раціональним використанням фінансових ресурсів, який здійснюється як у процесі розгляду, затвердження та розподілу фінансування, так й в процесі отримання коштів, тобто в процесі безпосереднього його виконання.

### Abstract

The analysis of the financial mechanism of public administration by economy of Ukraine under existing conditions made attention to the system of state financial control as one of the effective ways of administering the national economy, since the financial control in a democratic society and market economy, based on rules of financial law is one of the forms of state control, which promotes efficient use of financial resources and disclosure of financial violations, especially in context of instability.

If in the process of state financial control permanent violations of legislation are revealed by subjects of the national economy, this may indicate that the financial mechanism of public administration doesn't take into account their interests. It is necessary to make some adjustments to such a system, since no tightening of control will yield desired results until the system takes into account interests of all subjects of market relations.

The purpose of article is to develop methodological approaches to formation directions of improvement the current system of state financial control as an effective way of administering the financial mechanism of public administration by national economy of Ukraine due to need to strengthen it in conditions of financial instability, which will promote the rational use of financial resources and disclosure financial violations by subjects of Ukrainian national economy.

On basis of the research, the system of advanced control in process of the financial mechanism of public administration by economy of Ukraine is introduced in order to strengthen the state financial control over the rational use of financial resources, which is carried out both in process of consideration, approval and distribution of budget financing limits, and in process of obtaining funds from the budget in accordance with approved funding limits, therefore in process of their immediate implementation.

### Список літератури:

1. Азаренкова Г.М. Шляхи удосконалення державного фінансового контролю в Україні: окреслення та обґрунтування / Г.М. Азаренкова // Бізнес Інформ. – 2013. – № 12. – С. 280-283.
2. Базилевич В.Д. Інституційний концепт модернізації фінансових інститутів / В.Д. Базилевич // Фінанси України. – 2013. – № 5. – С. 19-30.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2005. – 384 с.
4. Кулінська А.В. Роль фінансового контролю в зміцненні фінансово-кредитного механізму державного управління суб'єктами невиробничої сфери / А.В. Кулінська // Університетські наукові записки: наук. час. ХУУП. – Хмельницький: ХУУП, 2009. – Вип. 1(29). – С. 457-460.
5. Лютий І.О. Фінансова інфраструктура: інноваційний підхід до дослідження фінансів / І.О. Лютий // Фінанси України. – 2017. – № 4. – С. 121-125.
6. Мельник А.Ф. Структурні трансформації в національній економіці: проблеми діагностики та інституційного забезпечення: [моногр.] / А.Ф. Мельник., А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, О.П. Дудкіна, Г.Л. Монастирський, І.В. Чикало, Н.В. Котис. – Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2012. – 532 с.
7. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: функція координування / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 111-116.
8. Опарін В.М. Модернізація фінансової інфраструктури як основа забезпечення стабільності національної економіки [Електронний ресурс] / В.М. Опарін // Ефективна економіка. – 2015. – №5. – Режим доступу до журналу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2015\\_5\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_9).
9. Подсолонко В.А. Опережающее управление развитием экономики: [монография] / В.А. Подсолонко. – Симферополь: КРП «Издательство «Крымчпедгиз», 2010. – 680 с.
10. Романів М.В. Державний фінансовий контроль і аудит: [навч.-метод. посіб.] / М.В. Романів. – К.: ТОВ «НІОС», 2008. – 224 с.
11. Friedman M. The Role of Monetary Policy [Electronic resource] / M. Friedman. – Retrieved from: <https://www.aeaweb.org/aer/top20/58.1.1-17.pdf>.
12. Murray L. The Costs of Government Regulation [Electronic resource] / L. Murray. – Retrieved from: [http://openscholarship.wustl.edu/mlw\\_papers/43](http://openscholarship.wustl.edu/mlw_papers/43).
13. Risk Management. Lecture course: textbook / I. Bashynska, S. Filylova. – Харків: вид-во «Діса плюс», 2017. – 101 с.
14. Волощук Л.А. Финансовый анализ: [учебн. пособ.] / Л.А. Волощук, М.А. Юдин; [под ред. С.В. Филипповой]. – К.: «Освіта України», 2012, – 328 с. Режим доступу: [http://economics.opu.ua/naukova-baza/voloschuk\\_fin\\_analis.pdf](http://economics.opu.ua/naukova-baza/voloschuk_fin_analis.pdf).

**References:**

1. Azarenkova, H.M. (2013). Ways of improving public financial control in Ukraine: outline and justification. *Biznes Inform*, 12, 280-283 [in Ukrainian].
2. Bazylevych, V.D. (2013). Institutional concept of the modernization of financial institutions. *Finansy Ukrainy*, 5, 19-30 [in Ukrainian].
3. Averianov, V.B. (Ed.). (2005). *Public administration: problems of administrative-legal theory and practice*. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
4. Kulinska, A.V. (2009). The role of financial control in strengthening the financial and credit mechanism of public administration by non-productive sectors. *Universytetski naukovy zapysky: naukovy chasopys KhUUP*, 1(29), 457-460 [in Ukrainian].
5. Liutyi, I.O. (2017). Financial infrastructure: an innovative approach to financial research. *Finansy Ukrainy*, 4, 121-125 [in Ukrainian].
6. Melnyk, A.F., Vasina, A.Yu., Zheliuk, T.L., Dudkina, O.P., Monastyrskiy, H.L., Chykalo, I.V., & Kotys, N.V. (2012). *Structural transformations in the national economy: problems of diagnosis and institutional support*. Ternopil: Ekonomichna dumka TNEU [in Ukrainian].
7. Nyzhnyk, N.R., & Mosov, S.P. (2014). Public administration in Ukraine: the function of coordination. *Naukovy zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 6, 111-116 [in Ukrainian].
8. Oparin, V.M. (2015). Modernization of financial infrastructure as a basis for ensuring stability of the national economy. *Efektivna ekonomika*, 5. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2015\\_5\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_9) [in Ukrainian].
9. Podsolonko, V.A. (2010). *Advanced management of economic development*. Simferopol: Krymchpedgiz [in Russian].
10. Romaniv, M.V. (2008). *State financial control and audit*. Kyiv: NIOS [in Ukrainian].
11. Friedman, M. (1967). The Role of Monetary Policy. Retrieved from <https://www.aeaweb.org/aer/top20/58.1.1-17.pdf> [in English].
12. Murray, L. (1977). The Costs of Government Regulation. Retrieved from [http://openscholarship.wustl.edu/mlw\\_papers/43](http://openscholarship.wustl.edu/mlw_papers/43) [in English].
13. Bashynska, I. & Fillypova, S. (2017). *Risk Management*. Lecture course. Kharkiv: vyd-vo "Disa plus" [in English].
14. Voloshchuk, L.A., & Yudyn, M.A. (2012). *Fynansovyy analiz*. – K.: "Osvita Ukrainy". Retrieved from [http://economics.opu.ua/naukova-baza/voloschuk\\_fin\\_analis.pdf](http://economics.opu.ua/naukova-baza/voloschuk_fin_analis.pdf). [in Russian].

**Посилання на статтю:**

Кулінська А. В. Фінансовий контроль як дієвий спосіб адміністрування фінансового механізму державного управління економікою України / А. В. Кулінська // *Економічний журнал Одеського політехнічного університету*. – 2018. – № 3 (5). – С. 48-58. – Режим доступу до журн.: <https://economics.opu.ua/ejopu/2018/No3/48.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.2353263.

**Reference a Journal Article:**

Kulinska A. V. *The financial control as an effective method of administration the financial mechanism of public administration by economy of Ukraine* / A. V. Kulinska // *Economic journal Odessa polytechnic university*. – 2018. – № 3 (5). – С. 48-58. – Retrieved from <https://economics.opu.ua/ejopu/2018/No3/48.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.2353263.

