

Таким чином, регіони мають потребу в розробці стратегії розвитку, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності. Практично всі українські регіони сьогодні мають програми соціально-економічного розвитку, розроблені як самостійно, так і за підтримки зовнішніх консультантів. Однак, звичайно, це декларативний документ, що містить: деякий аналіз бюджету та ресурсів регіону, можливі перспективи розвитку та перелік інвестиційних проектів. Як правило, такі програми створюються для того, щоб обґрунтувати можливість отримання коштів на так звані федеральні програми, фінансування яких здійснюється з федерального бюджету. З іншого боку, численні регіональні програми соціально-економічного розвитку так і залишаються на папері. Проблема не тільки в якості розроблених документів, а ще й у тому, що автори програм соціально-економічного розвитку регіону не беруть до уваги фундаментальні відмінності України від інших країн.

Література:

1. *Савельев Л. А.* Инвестиционная привлекательность корпораций предпринимательского типа / Л. А. Савельев, Н. И. Савельев, Т. Л. Пляскина // Економіка: проблеми теорії та практики. – Дніпропетр. : ДНУ. – 2001. – Вип. 82. – С. 88–96.
2. *Ткаченко Т. І.* Сталий розвиток туризму: теорія, методологія, реалії бізнесу : монографія / Т. І. Ткаченко. – К. : Київ. нац. торг-екон. ун-т, 2006. – 537 с.
3. *Хлопак С. В.* Управління туристичною галуззю: стан та перспективи / С. В. Хлопак // Регіональні перспективи. – 2000. – № 2-3 (9-10). – С. 345–346.
4. *Шульгіна Л. М.* Формування інфраструктури інформаційної підтримки прийняття рішень підприємства туристичної галузі / Л. М. Шульгіна // Маркетинг та логістика в системі менеджменту : VI Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Львів, 9-10 лист. 2006 р.). – Львів : Нац. ун-т “Львівська політехніка”, 2006. – С. 407–409.

*Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.*

УДК 35.083.3

*А. І. БОНДАРЕНКО*

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО  
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЧИННИКА ФОРМУВАННЯ  
ЕФЕКТИВНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*Визначено сутність, завдання, функції, види та принципи здійснення державного фінансового контролю. Запропоновано заходи щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю як важливого чинника формування ефективної фінансової системи в Україні.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, фінансова система, бюджетний процес.

*The article covers essence, tasks, functions, types and principles of implementation of state financial control. The author has suggested measures that could improve the system of state financial control as an important factor to form an effective financial system in Ukraine.*

**Key words:** state financial control, financial system, budget process.

Здійснення фінансового контролю є одним з найважливіших завдань у галузі фінансової діяльності будь-якої держави. Виконання зазначеного завдання покладається на систему органів фінансового контролю. Україна має складну та розгалужену систему зазначених органів. На сьогодні зазначена система органів державного фінансового контролю виконує свої функції з певними зауваженнями як з боку суспільства, так і з боку суб'єктів та об'єктів державного фінансового контролю.

Класичні підходи реалізації контрольної функції держави в бюджетній сфері закладено в наукових працях таких зарубіжних дослідників, як: Р. Адамс, Є. Аткинсон, Дж. Бейлі, Дж. Б'юкенен, Р. Зоді, Д. Ірвін, Дж. Робертсон, Дж. Стігліц, Д. Хан та ін. Досліджувана тематика також знайшла відображення в наукових працях таких вітчизняних науковців, як О. Амосов, В. Базилович, В. Бакуменко, О. Барановський, М. Білуха, Ф. Бутинець, О. Василик, Н. Виговська, Ю. Кальниць, Н. Нижник, І. Розпутенко, Л. Савченко та ін. Однак поза увагою цих та інших науковців залишилося питання надання комплексної характеристики державному фінансовому контролю та визначити шляхи його подальшого розвитку в контексті сучасних трансформацій державного управління України.

Мета цієї статті полягає, у визначенні сутності, завдань, функцій, видів і принципів здійснення державного фінансового контролю, а також запропонованих заходів щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю як важливого чинника формування ефективної фінансової системи в Україні.

У демократичному суспільстві державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління; забезпечує об'єктивну оцінку реального стану фінансової системи та вплив на управління фінансами через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності щодо управління фінансовими ресурсами та окремими об'єктами державної власності; аналізує фінансовий стан та наявності відхилень – своєчасно розробляє й застосовує відповідні корегуючі та превентивні заходи.

Ми виходимо з того, що державний фінансовий контроль є багаторівневою системою управління, яка забезпечує, по-перше, перевірку законності та доцільності формування, розподілу і використання грошових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування фінансової системи, по-друге, відстеження обґрунтованості та ефективності управлінських рішень з метою попередження відхилення результатів від норми і заданих параметрів і своєчасного вироблення заходів, спрямованих на поліпшення функціонування економіки в

цілому, по-третє, обов'язкове усунення виявлених порушень і недопущення їх повторення.

На підставі наведеного визначення сформулюємо основні завдання державного фінансового контролю:

- забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування та правильності ведення бухгалтерського обліку;
- обґрунтованість складання і виконання державного бюджету;
- забезпеченість суб'єкта контролю інформацією, що дозволяє йому передбачати можливі порушення і відхилення від запланованого і вчасно здійснювати коригувальні дії фінансового контролю;
- перевірка стану та ефективності використання державних фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств, установ і організацій, виявлення резервів росту фінансових ресурсів держави;
- правомірність та ефективність використання позабюджетних фондів.

Цим переліком не вичерпуються всі завдання фінансового контролю, але необхідно відмітити, що завдання постійно змінюються разом зі змінами у фінансовій системі держави.

Основною функцією державного фінансового контролю є забезпечення зворотного зв'язку, завдяки якій суб'єкт, який управляє системою, отримує необхідну інформацію про її дійсний стан, що дозволяє йому правильно оцінювати виконання прийнятих рішень, виявляти відхилення від мети та пов'язані з цим небажані наслідки. Функція забезпечення зворотного зв'язку проявляється в більш конкретних, похідних функціях державного фінансового контролю, а саме: превентивної, інформаційно-аналітичної, регулюючої, комунікативної, соціальної.

Узагальнюючи теоретичний доробок вітчизняних учених, слід зазначити, що до основних принципів організації системи державного фінансового контролю відносяться: законність, незалежність, гласність, об'єктивність, відповідальність, збалансованість, системність [1; 3].

Послідовне здійснення принципів контролю забезпечить високу ефективність, дієвість, результативність самого фінансового контролю. А це, у свою чергу, сприятиме законності формуванню, розподілу і використанню фондів грошових коштів, тобто належному здійсненню фінансової діяльності держави. Отже, можна зробити висновок, що фінансовому контролю відводиться важлива роль у здійсненні фінансової діяльності держави, бо з його допомогою проявляється весь процес руху фінансових ресурсів.

Визначаючи види державного фінансового контролю, доцільно класифікувати їх за такими ознаками:

- залежно від часу проведення;
- за інформаційним забезпеченням;
- залежно від характеру взаємовідносин суб'єкта та об'єкта;
- за формами здійснення.

Класифікуючи державний фінансовий контроль за критерієм джерела інформації, що використовується контрольними органами, вчені розрізняють документальний і фактичний контроль. Важливим критерієм, що застосовується в класифікації державного фінансового контролю, є характер його взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом. Залежно від цього державний фінансовий контроль поділяється на: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

За відношенням до власника фінансовий контроль поділяють на внутрішньовідомчий і внутрішньогосподарський.

Залежно від форми прояву, контроль набуває деяких рис окремого змісту та здійснюється відповідними методами, тобто форма контролю визначає методи, якими він здійснюється.

За формами здійснення фінансового контролю розрізняють: ревізії; аудит; тематичні перевірки; камеральні перевірки; фінансові експертизи; службове розслідування; слідство.

На сьогоднішній день у практиці державного управління в економічній сфері проявляються певні недоліки, що призводять до погіршення якості результатів фінансового контролю держави. До них слід, зокрема, віднести такі:

1. Відсутність єдності в системі органів фінансового контролю, зокрема в питаннях координації при проведенні перевірок і контрольних заходів.

2. Відсутність єдиного методологічного координаційного центру в галузі державного фінансового контролю.

3. Відсутність належних повноважень у галузі фінансового контролю в деяких контрольних органах, зокрема в Рахунковій палаті, що призводить до погіршення якості контролю.

Усунення зазначених недоліків вимагає застосування комплексних заходів. У першу чергу слід провести оновлення законодавства в галузі фінансового контролю, забезпечити прийняття нових нормативних актів, таких як Закон України "Про фінансовий контроль", та внесення змін до вже існуючих.

Підвищення ефективності державного фінансового контролю можна досягти лише за умови оперативної та чіткої його координації. І в цьому контексті важливого значення набуває з'ясування причин, що ускладнюють координацію фінансового контролю, усунення яких сприятиме підвищенню його дієвості. До них належать:

– недосконалість чинного законодавства, в якому по-різному визначено види, форми, а в основному методи фінансового контролю;

– нечіткість визначення стадій процесу фінансового контролю, їх початок і закінчення; різноманітність актів, що приймають органи фінансового контролю, за результатами контрольних дій;

– невизначеність та відсутність систематизації фінансових правопорушень і санкцій, які застосовуються за їх вчинення;

– не розмежування об'єктів, щодо яких здійснюються контрольні дії;

– недостатня розробленість теоретичних питань стосовно координації фінансового контролю.

Позиції вчених щодо визначення поняття “координація” розходяться [2]. В основному про неї йдеться як про управлінську функцію. Проведений нами аналіз законодавства засвідчив, що воно ж не містить ні визначення координації як функції управління в цілому, ні поняття координації фінансового контролю зокрема. У нормативних актах, що стосуються організації чи здійснення фінансового контролю, лише вживається слово “координація”, але в більшості міститься термін “взаємодія”. Зазначене вказує на необхідність законодавчого розмежування цих понять.

Ми вважаємо, що координація фінансового контролю – це система форм і методів впорядкування, узгодження і встановлення доцільного співвідношення дій контролюючих суб’єктів, що передбачає розробку правових засад і спільних планів їх діяльності, спрямованих на досягнення мети фінансового контролю, забезпечення суб’єктів, що наділені контрольними функціями єдиною інформаційною, методологічною базою, зосередження зусиль на пріоритетних напрямках контролю і відповідно оцінку результативності дій, скорочення кількості контрольних заходів і недопущення необґрунтованого втручання у фінансову і господарську діяльність підконтрольних суб’єктів, визначення напрямків реорганізації фінансового контролю, шляхів його розвитку та вдосконалення. У свою чергу, взаємодія – це поєднання зусиль суб’єктів, що наділені повноваженнями чи мають відповідні права щодо здійснення фінансового контролю, які не знаходяться в підпорядкуванні один одного з метою ефективного виконання поставлених перед ними завдань.

При координації фінансового контролю функції координуючого суб’єкта може виконувати спеціально створений з цією метою орган чи вони можуть бути покладені на будь-який контролюючий суб’єкт, що бере участь у контрольних заходах і про це має бути зазначено у відповідних нормативно-правових актах.

Координація фінансового контролю має здійснюватися на основі певних принципів: законності; системності; плановості; своєчасності; економічності; комплексності; повноти; об’єктивності; оперативності; результативності; гласності; самостійності та рівності контролюючих суб’єктів та їх відповідальності; професійності осіб, що задіяні в ній.

Потребує чіткого закріплення в законодавстві поняття ефективності використання коштів. Необхідно визначити механізм повернення бюджетних коштів, що витрачені неефективно та не за цільовим призначенням. Хотілося б підкреслити, що на сьогодні не передбачено серйозної адміністративної чи кримінальної відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів, а це у свою чергу знижує ефективність фінансового контролю.

Ефективність фінансового контролю не може замірятися кількістю проведених перевірок чи кількістю об’єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю [2]. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним і дієвим. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об’єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни.

Основними напрямками підвищення ефективності є не лише зменшення кількості перевірок, а й підвищення їх якості, дієвості, проведення комплексних перевірок. Таким шляхом має розвиватися система державного фінансового контролю.

Для цього необхідно розробити Концепцію вдосконалення системи фінансового контролю, в якій можна було б передбачити створення дієвої системи державного фінансового контролю, що відповідає б потребам держави на сучасному етапі та включала б схему реалізації сукупності заходів методологічного, організаційного і правового характеру.

Отже, удосконалення системи державного фінансового контролю повинно йти за двома основними напрямками: одним із яких є вдосконалення законодавства про державний фінансовий контроль, а інший – це створення організаційних умов ефективної діяльності органів державного фінансового контролю.

Відносно другого напрямку, то ще раз потрібно вказати на необхідність визнання Рахункової палати України вищим органом державного фінансового контролю і надання їй права здійснювати зовнішній контроль щодо інших контрольних органів, а також передбачити можливість для Рахункової палати здійснювати контроль не лише за використанням, але й за повнотою та своєчасністю надходжень коштів до Державного бюджету України. На законодавчому рівні визначити повноваження, необхідні для ефективного виконання вказаного та встановити гарантії її реалізації.

Усе більш актуальною стає необхідність проведення робіт з удосконалення механізму державного фінансового контролю в напрямі врахування мотиваційних і соціальних факторів процесу контролю (“людського фактору”) і оптимізації множини контрольованих показників і параметрів. Державний фінансовий контроль повинен володіти таким керуючим впливом на об’єкти контролю, щоб забезпечити їхню економічну поведінку, спрямовану на “автоматичне” виконання норм бюджетної дисципліни, і зробити цей процес незворотним та самоналагоджуваним.

Підвищення результативності фінансового контролю пов’язане зі збільшенням кількості контрольних операцій і в першу чергу в напрямку посилення поточного контролю. Це, природно, сприятиме збільшенню кількості контрольованих документів і параметрів, що може призвести до виникнення обмежень щодо кадрових, інформаційних і матеріальних ресурсів контролюючої організації. Тому виникає необхідність пошуку шляхів скорочення кількості контрольних операцій при збереженні необхідної якості контролю.

Удосконалення розглянутих елементів механізму державного фінансового контролю з використанням рейтингового групування його об’єктів дозволяють скоротити обсяг контрольних заходів в умовах обмежених ресурсів контролюючої системи без зниження їх якості. Крім того, вони є суттєвими факторами рефлексивного управлінського впливу на суб’єкти контролю, так як віднесення їх організацій до тієї або іншої рейтингової групи може істотно вплинути на їх бюджетну дисципліну.

Присутність у соціальних системах активного “людського фактору” робить їх поведінку набагато більш складною і важко передбачуваною порівняно з

технічними системами. Однак певний керуючий вплив державного фінансового контролю на керівництво і персонал суб'єктів бюджетного процесу може бути здійснений з використанням рефлексивної моделі взаємодії.

Рефлексивний вплив контролю на суб'єкти бюджетних відносин здійснюється не лише безпосередньо в процесі самого контролю, але й перед ним, і після нього, оскільки інформація про майбутній контроль або про результати та санкції попередніх контрольних заходів сприяє підвищенню бюджетної дисципліни. Крім того, урахування рефлексивного фактору дозволяє зробити висновок про те, що управлінський вплив на суб'єктів підконтрольної підсистеми відбувається вже при виконанні доходної частини бюджету. Мають місце також елементи рефлексивного управління власним персоналом органів державного фінансового контролю. У цьому випадку метою управління є забезпечення поєднання цілей системи і персоналу та створення позитивної атмосфери для ефективної роботи організації.

Отже, з'ясовано, що в демократичному суспільстві державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління; забезпечує об'єктивну оцінку реального стану фінансової системи та вплив на управління фінансами через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності щодо управління фінансовими ресурсами та окремими об'єктами державної власності; аналізує фінансовий стан та за наявності відхилень – своєчасно розробляє й застосовує відповідні корегуючі та превентивні заходи.

Ефективність державного фінансового контролю не може змірятися кількістю проведених перевірок чи кількістю об'єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним і дієвим. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об'єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни.

Основними напрямками підвищення ефективності є не лише зменшення кількості перевірок, а й підвищення їх якості, дієвості, проведення комплексних перевірок. Таким шляхом сьогодні мають розвиватися органи фінансового контролю.

#### Література:

1. *Гуцаленко Л. В.* Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрій. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
2. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія і практика) : монографія / М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2004. – 136 с.
3. *Іванова І.* Державний фінансовий контроль: Парадигми розвитку : монографія / І. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.
4. *Савченко Л. А.* Правові проблеми процесу фінансового контролю : монографія / Л. А. Савченко, О. П. Мельник. – К. : Вид-во КиМУ, 2009. – 235 с.