

УДК 336. 148

**Піхоцький В. Ф.,**

кандидат економічних наук, доцент, заслужений економіст України, Територіальне управління Рахункової палати по Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях

## ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОДНА З НАЙВАЖЛИВИШИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті визначено роль фінансового контролю як однієї з найважливіших функцій державного управління, запропоновано шляхи підвищення його ефективності.*

**Ключові слова:** державне управління, фінансові відносини, дефіцит, державний борг, незалежний орган державного фінансового контролю.

*В статье определено роль финансового контроля как одной из важнейших функций государственного управления, предложено направления повышения его эффективности.*

**Ключевые слова:** государственное управление, финансовые отношения, дефицит, государственный долг, независимый орган государственного финансового контроля.

*The article has determined the role of financial control as one of the most important function of state management, offered the ways to increase its efficiency.*

**Keywords:** state management, financial relations, deficit, national debt, independent organ of state financial control.

**Постановка проблеми.** Сучасні фінансові відносини потребують високопрофесійного управління з боку державних та місцевих органів влади, які мають забезпечувати ефективно, результативно і прозоре управління державними фінансами. За таких умов необхідний ефективний фінансовий контроль як важлива ланка системи управління національною економікою. Однак розвиток ринкових відносин ставить перед теорією і практикою фінансового контролю нові завдання. Так, існує потреба в уточненні концептуальних основ формування й розвитку фінансового контролю, його організації, осмисленні того, як функціонують його органи, опрацюванні новітніх методологій і досвіду здійснення контрольних заходів. Трансформаційна модель фінансового контролю вимагає впровадження якісно нового менеджменту на сучасному етапі розвитку економіки України, яка дедалі більше набуває властивостей змішаної.

Система державного фінансового контролю, яка побудована в Україні, не повною мірою забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну як у цілому в державі, так і на регіональному рівні зокрема. Це є наслідком низки проблем, які створюють тенденції щодо зростання кількості та обсягів основних фінансових порушень. Основною метою діяльності державного фінансового контролю необхідно визначити забезпечення попередження та недопущення фінансово-бюджетних порушень. Проблема полягає в тому, що система державного фінансового контролю не відповідає основним сучасним європейським вимогам.

Сьогодні варто зазначити, що на етапі розвитку ринкової економіки має місце надмірний вплив на систему фінансового контролю, з одного боку, ринку та його важелів, а з іншого – адміністративної системи управління й конкретної особи (суб'єкта контролю), що підриває довіру до державного управління. Як наслідок – у суспільстві поступово розвивається упереджене ставлення до державного фінансового управління. За таких умов поліпшенню іміджу країни значною мірою може сприяти посилення фінансового контролю за соціально-економічними процесами в державі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми контролю, у тому числі фінансового, вже тривалий час є об'єктом уваги вітчизняних і зарубіжних науковців. Формуванню системи фінансового контролю в умовах становлення ринкових відносин присвячено, зокрема, праці О. Барановського, Л. Білухи, О. Василика, Ю. Данилевського, І. Стефанюка, В. Федосова, І. Чугунова, Д. Ірвіна, Д. Хана, Х. Хевенса, Р. Томсона, В. Симоненка тощо.

Названі дослідження визначають теоретичні і практичні аспекти регулювання фінансових відносин, характеризують наявні у цій сфері проблеми, пропонують способи їх розв'язання, вносять пропозиції з реформування системи державного фінансового контролю як внутрішнього, так і зовнішнього. Проте проблема є багатоаспектною та потребує додаткового дослідження.

**Мета і завдання дослідження.** Фінансовий контроль є втіленням контрольної функції управління фінансами і здійснюється шляхом застосування певних методологічних заходів, спрямованих на перевірку обґрунтованості процесів достатнього і законного формування та економічного і ефективного використання суспільних або приватних ресурсів.

Метою дослідження є визначення ролі фінансового контролю як однієї з найважливіших функцій державного управління та розробка пропозицій щодо підвищення його ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджет як інструмент економічного регулювання є потужним засобом проведення соціально-економічної політики держави, важелем, з допомогою якого державні органи впливають на процес виробництва й розподілу фінансових і виробничих ресурсів як у країні, так і в регіонах. Бюджетна політика має сприяти стійкому й ефек-

тивному економічному розвитку країни й кожного регіону. Вдосконалення бюджетної політики, внесення змін до методів планування, затвердження й виконання бюджету, а також застосування нових методів контролю за його виконанням варто розглядати як важливий інструментальний засіб підвищення результативності й ефективності управління соціально-економічним розвитком регіонів. Отже, сучасний етап соціально-економічного розвитку держави потребує поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі держави, поліпшення його прозорості, підвищення ефективності використання бюджетних коштів та здійснення фінансового контролю на всіх етапах соціально-економічного розвитку держави.

Забезпечення сталого суспільного розвитку неможливе без втручання держави в національну економіку на всіх рівнях, особливо в умовах нестабільності та фінансово-економічних криз.

Держава з допомогою різних методів та інструментів стимулює економічне зростання, стримує інфляцію, забезпечує стійкість національної валюти і т. ін.

Головна мета державного регулювання полягає в забезпеченні умов для стабільного, неперервного процесу відтворення національного господарства як єдиного цілого, інтегрованої системи і досягнення на цій основі росту економічної ефективності на макrorівні й міжнародної конкурентоспроможності та економічної безпеки розвитку.

Об'єктивна необхідність державного втручання зумовлена неспроможністю ринку забезпечувати весь спектр суспільних потреб та інтересів, гармонійний розвиток економічної політики держави, що визначає умови й засоби суспільного відтворення в необхідних пропорціях і масштабах, підтримку балансу соціально-економічних інтересів усіх верств населення.

Основною метою державного регулювання економіки є забезпечення належних умов для сталого економічного розвитку й на цій основі – підвищення рівня життя населення. Відповідно до цієї мети формуються основні завдання державного регулювання економіки, зокрема, забезпечення сталого збалансованого економічного зростання й розвитку, належного рівня зайнятості населення і продуктивності праці, ефективного використання ресурсів у державі, позитивного сальдо платіжного балансу країни тощо.

Децентралізація економіки внаслідок економічних реформ призвела до погіршення державного контролю над багатьма економічними процесами, зокрема використання фінансових ресурсів. Зарубіжною практикою доведено: децентралізація дає позитивний результат лише в тому випадку, якщо вона супроводжується посиленням державного контролю над процесами в бюджетно-фінансовій сфері. Саме тому потрібно проаналізувати як світову, так і вітчизняну практику здійснення фінансового контролю в контексті трансформаційних процесів економіки.

Актуальність посилення фінансового контролю зумовлена також необхідністю протистояти негативним явищам у економічній сфері. Як по-

казала практика, зростання економічних злочинів у конкретних сферах свідчить про слабкість у них фінансового контролю. Починаючи з 2000 року кількість виявлених злочинів зростає в галузі зовнішньоекономічної діяльності, у кредитно-фінансовій сфері, на ринку товарів і послуг, на банківському й валютному ринках, крім того, почастишали випадки хабарництва, комерційного підкупу.

Зростання порушень у сфері економічної діяльності свідчить не тільки про необхідність посилення державного фінансового контролю. Воно вказує на те, що економічний механізм господарювання є недосконалим та містить дуже багато слабких сторін, що сприяє скоєнню таких злочинів. Тому формування ефективної системи фінансового контролю має здійснюватися разом із удосконаленням усього механізму функціонування економіки.

Необхідність посилення контролю взагалі й фінансового зокрема зумовлюється також тим, що вітчизняна економіка розвивається в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів, зростання державного боргу, тож ефективне управління використання останніх не можливе без відповідного контролю.

На жаль, і досі поширене нецільове використання державних фінансових ресурсів, що свідчить про недостатню ефективність наявної системи фінансового контролю, зокрема зовнішнього фінансового контролю, що не залежить від виконавчої влади і здійснюється стороннім органом, уповноваженим на проведення компетентних дій у сфері перевірки стану дотримання фінансової дисципліни окремими учасниками фінансових відносин, та у процесі якого беруть участь органи як загальної, так і спеціальної компетенції у сфері фінансових відносин.

Проблеми ефективності витрат державних коштів і здійснення зовнішнього фінансового контролю діяльності виконавчої влади досить актуальні для України. Адже нині від рівня якості прийнятих законодавчих актів, пов'язаних із витрачанням бюджетних коштів і використанням державної власності, ефективності їх застосування на практиці виконавчою владою залежить ступінь досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку країни. Тому цілком зрозуміло, що контроль за діяльністю виконавчої влади щодо управління державними коштами, за результатами якого давалися б оцінки ефективності їх використання при виконанні бюджетів різних рівнів, повинен здійснювати незалежний орган зовнішнього державного фінансового контролю, яким є Рахункова палата.

Сьогодні проблема полягає в тому, що невизначеність механізму встановлення відповідальності посадових осіб, уповноважених на здійснення державного фінансового контролю, створюють умови для значного зниження рівня фінансово-бюджетної дисципліни як в цілому по країні, так і в більшості регіонів.

Показники, які характеризують фінансово-бюджетну дисципліну, свід-

чать про значну кількість та обсяги фінансових порушень, а також тенденції щодо їхнього зростання.

Виходячи з цього, однією з основних причин несформованості цілісної системи державного фінансового контролю можна виділити недосконале законодавство. Сьогодні система державного фінансового контролю України функціонує без існування основного закону, який би встановлював основні поняття у цій сфері, чітко розподіляв би завдання, функції та повноваження між органами державної та місцевої влади, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність та незалежність відповідних уповноважених посадових осіб. Бюджетний кодекс України не врегульовує цих питань. Норми чинних законів та нормативно-правових актів у сфері державного фінансового контролю не завжди узгоджуються між собою. Методичні рекомендації та інструкції охоплюють лише окремі аспекти. У вищих навчальних закладах фактично відсутній системний навчальний курс з підготовки та перепідготовки відповідних кадрів у цій сфері.

Наслідком безсистемності у правовому полі стала розбалансована система органів, що забезпечують державний фінансовий контроль та аудит. Діяльність державних органів, що здійснюють контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові та фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регламентується окремими спеціальними законами і нормативно-правовими актами. Хоча у Конституції України (стаття 98) лише Рахункову палату визначено як орган, що здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету. Верховною Радою України були прийняті зміни до цієї статті, що значно розширили повноваження Рахункової палати у частині парламентського контролю за формуванням державного і місцевих бюджетів та виконанням місцевих бюджетів. Проте Президентом України (ще у 2003 році) було застосовано право вето щодо цього закону.

Поряд з цим, у Законі України “Про місцеве самоврядування” встановлено, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Реформа державного фінансового контролю як елемента управління фінансовими ресурсами значно відстає від реформи міжбюджетних відносин. Відбулася передача певної частини повноважень щодо управління бюджетними ресурсами до органів місцевого самоврядування, проте не здійснилося відповідне делегування повноважень стосовно відповідальності за неефективне управління.

Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу до ЄС, одним із важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи

державного фінансового контролю до європейських вимог. Необхідно у контексті реформи системи державного управління, що започаткована в Україні, взагалі змінити підходи щодо поняття "контроль" і наблизити його до європейських тлумачень. Система контролю повинна бути спрямована на виправлення порушень та недопущення їх надалі. Система фінансового контролю на місцеву рівні повинна мати постійний характер. Побудувати ефективну систему фінансового контролю в Україні, яка б забезпечувала стабільний стан фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, можливо лише за наявності ефективно функціонуючої системи внутрішнього контролю в органах місцевої влади на всіх рівнях (області, міста, села тощо), тобто системи муніципального фінансового контролю. З цією метою необхідно розробити та схвалити на законодавчому рівні оновлену сучасну модель системи фінансового контролю в Україні.

І як наслідок, аналіз результатів проведених впродовж 2008-2010 років контрольних-аналітичних заходів Рахункової палати України свідчить, що більшість бюджетних правопорушень продовжують мати системний характер, вони повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягів порушень у звітному році були бюджетні правопорушення, які можна класифікувати у наступні узагальнені види:

- використання коштів Державного бюджету України з порушенням бюджетного законодавства;
- використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав;
- планування з порушенням чинного законодавства;
- використання коштів Державного бюджету України з порушенням Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти";
- незаконне виділення коштів з резервного фонду Державного бюджету;
- відволікання коштів держбюджету у дебіторську заборгованість;
- наявність завищених асигнувань та зайво одержаних бюджетних коштів у зв'язку з необґрунтованим складанням кошторисних призначень;
- нецільове використання коштів, передбачених держбюджетом на капітальні вкладення;
- втрати Державного бюджету України внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень;
- порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку;
- бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення тощо.

Що стосується порушень, які характеризують неефективне використання державних коштів, то вони набули системного характеру, повторюються з року в рік. Так, найбільш характерними були такі:

- неефективне використання та втрати бюджетних коштів внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень;
- неефективне управління коштами через недоліки в плануванні або відсутність обґрунтованого прогнозування і планування;
- неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання;
- неефективне використання коштів спеціального фонду Державного бюджету;
- неефективне використання коштів на проведення науково-дослідних робіт;
- неефективне використання коштів на придбання основних засобів (обладнання);
- неефективне використання коштів сплачених відсотків за залученими кредитами та штрафних санкцій тощо.

Основними порушеннями та недоліками при адмініструванні доходної частини Державного бюджету, виявленими у звітному році, були:

- недоотримання податків та зборів внаслідок звуження податкової бази;
- неналежний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та виконанням умов надання пільг;
- неправомірне списання та реструктуризація податкового боргу тощо.

**Висновки.** Питання формування системи державного фінансового контролю в Україні набуває особливої важливості як у теоретичному, так і в практичному плані, оскільки вона є однією зі складових устрою влади в державі, особливим видом управління справами держави та суспільства, необхідним елементом демократичного керування суспільними, насамперед, фінансовими ресурсами.

Роль державного фінансового контролю особливо значуща в період перебудови форм управління економікою, оскільки особлива специфіка цього виду управлінської діяльності дозволяє активно впливати на інтенсивність цих процесів.

Фінансовий контроль як функція державного управління характерний для будь-якої держави. Разом із тим, у демократичній державі він набуває особливого характеру. Контроль з боку держави за створеними суспільними інститутами й окремими аспектами життя його громадян і господарюючих суб'єктів обов'язково доповнюється незалежним фінансовим контролем за діями самої держави з боку парламенту, органів державного аудиту та інститутів громадянського суспільства.

За умов недостатньо розвинутого в Україні громадянського суспільства загальний контроль органів центральної виконавчої влади повинен доповнюватися незалежним державним фінансовим контролем, який зумовлюється існуванням різних гілок державної влади. Зміни самої форми фінансової роботи державних органів, у тому числі у зв'язку з більш



чітким і визначеним розподілом функцій влади, робить створення системи фінансового контролю однією з невід'ємних складових надходження державних доходів, а також за законністю й ефективністю використання бюджетних коштів та розпорядження державною власністю стає одним із напрямів сучасної економічної політики.

Використання ринкових механізмів для задоволення потреб суспільства певною мірою обмежує сферу безпосереднього державного управління українською економікою, зумовлює перехід до опосередкованого державного управління економічними процесами. Отже, основними функціями держави дедалі більше стає визначення стратегії та тактики економічного розвитку на благо суспільства та створення цілісної системи державного фінансового контролю за їх реалізацією.

Державний фінансовий контроль – одна з найважливіших функцій державного управління, спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а також на своєчасне вжиття необхідних відповідних коригувальних і запобіжних заходів. Від ефективності державного фінансового контролю багато в чому залежить економічне благополуччя нації.

Призначення фінансового контролю – сприяння успішній реалізації фінансової політики, ефективному використанню фінансових ресурсів. Інститут фінансового контролю виступає як найважливіша складова фінансового механізму. Фінансовий контроль варто розглядати і як міжгалузеву багатофункціональну дисципліну.

Організація та функціонування чіткої системи фінансового контролю – обов'язковий, неодмінний елемент фінансової політики держави, і тому її вдосконалення має здійснюватися не автономно, а як першочерговий захід у загальній системі перебудови фінансового механізму.

На сучасному етапі розвитку України можна констатувати, що цілісна система державного фінансового контролю в нашій державі ще не сформувалася, хоча її основні елементи вже функціонують. Проте вони діють розрізнено, не координовано, за умов недосконалої і часом суперечливої нормативно-правової бази, яка регламентує їх діяльність.

Правомірне, ефективне, економічне та раціональне використання державних коштів є важливою передумовою правильного управління державними фінансами та дієвості прийнятих відповідними установами управлінських рішень. Досвід зарубіжних країн засвідчує, що для досягнення цієї мети необхідний ефективно діючий вищий орган фінансового контролю (ВОФК), незалежний статус якого законодавчо закріплений.



**Література:**

1. Бюджетний кодекс України № 2542-ІІ від 21. 06. 2001 р. Український інвестиційний журнал. – 2001. – № 4. – С. 3-38.
2. Звіт Рахункової палати України за 2008 рік. – К., 2009.
3. Симоненко В. К., Барановський О. І., Петренко П. С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). – К.: Знання України, 2006. – С. 129-186.
4. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України. – К.: НІОС, 2002. – С. 608.
5. Ващенко І. Парламентський контроль у структурі державного фінансового контролю в Україні // Банківська справа. – 2004. – № 3. – С. 53-60.
6. Данилевський Ю. А. Финансовый контроль в СССР. – М., 1992. – С. 152.
7. Симоненко В. К. Чому потрібна єдина державна система фінансово-економічного контролю // Дзеркало тижня. – 25 квітня. – 2005. – 151 с.