



УДК:35.072.6:336.131

Датій Олександр Іванович,

доктор економічних наук, професор, Заслужений працівник освіти України, В. о. ректора, Академія муніципального управління, вул. Івана Кудрі, 33, м. Київ, 02000, (044) 529 05 16, e-mail: rector@amu.edu.ua
ORCID: 0000-0002-7436-3264

Датій Олександр Іванович,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный работник образования Украины, И. о. ректора, Академия муниципального управления, ул. Ивана Кудри, 33, г. Киев, 02000, (044) 529 05 16, e-mail: rector@amu.edu.ua
ORCID: 0000-0002-7436-3264

Datsii Oleksandr Ivanovych,

Doctor of Economics, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, acting Rector, Academy of Municipal Administration, st. Ivana Cudri, 33, Kyiv, 02000, 044-529-05-16, e-mail: rector@amu.edu.ua

tor, Academy of Municipal Administration, st. Ivana Cudri, 33, Kyiv, 02000, 044-529-05-16, e-mail: rector@amu.edu.ua

ORCID: 0000-0002-7436-3264

ПОКРАЩЕННЯ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Анотація. Встановлено, що механізми інструментів управління — це, насправді, досягнення цілей і, що механізми влади завжди конкретні, тому вони, також, повинні бути змінені відповідно до узгоджених цілей. Таким чином, тільки за рахунок вдосконалення механізмів управління можливо покращити їх рецептор — систему фінансового контролю та її цілісність.

Встановлено, що удосконалення державного фінансового контролю та його цілісності, можливі за рахунок використання фінансових, організаційних і правових механізмів державного управління.

Функція системно-організаційного механізму уряду щодо комплексної системи фінансового контролю була виявлена, а саме, що для формування внутрішньої структури державного фінансового контролю, яка є центральним елементом організаційної структури, необхідно забезпечити створення та організацію роботи структурних зв'язків між її елементами, побудувати їх ієрархію. Тобто, є сполучні компоненти інтегрованої системи фінансового

контролю, спрямовані на досягнення головної мети державного фінансового контролю.

Ключові слова: механізми фінансового контролю, управління, структури, системи, механізму регулювання.

УЛУЧШЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация. Установлено, что механизмы инструментов управления — это, на самом деле, достижение целей и, что механизмы власти всегда конкретны, поэтому они, также, должны быть изменены в соответствии с согласованными целями. Таким образом, только за счет совершенствования механизмов управления возможно улучшить их рецептор — систему финансового контроля и ее целостность.

Установлено, что совершенствование государственного финансового контроля и его целостности, возможны за счет использования финансовых, организационных и правовых механизмов государственного управления.

Функция системно-организационного механизма правительства комплексной системы финансового контроля была обнаружена, а именно, что для формирования внутренней структуры государственного финансового контроля, которая есть центральным элементом организационной структуры, необходимо обеспечить создание и организацию работы структурных связей между ее элементами, построить их иерархию. То есть, есть связующие компоненты интегрированной системы финансового контроля, направленные на достижение главной цели государственного финансового контроля.

Ключевые слова: механизмы финансового контроля, управления, структуры, системы, механизма регулирования.

IMPROVING THE FORMATION OF A SYSTEM OF FINANCIAL CONTROL

Abstract. It is determined that the mechanisms of management tools is actually achieving goals and that the mechanisms of government always made concrete and the use of available resources, so they should also be changed in accordance with the agreed targets. Therefore, only by improving governance mechanisms improved receptor — a system of financial control and its integrity.

It is established that the improvement of the state financial control and its integrity is through the use of financial, organizational and legal mechanisms of public administration. Preferred Presidency and the role can be in a single, separately applied to the system, the polity.

The function of system-organizational mechanism of government concerning an integrated system of financial control was revealed, which is to form the internal structure of the state financial control, which is central to organizational structure, establishing and organizing the structural links between its elements, building hierarchy. That is, there are connection components of the integrated

system of financial control through their ownership and common goals and control functions, which are aimed at achieving the main goal of the state financial control.

Keywords: mechanisms of financial control, governance, structure, system, regulatory mechanism.

Постановка проблеми. Вдосконалення системи управління державними фінансовими ресурсами шляхом підвищення ефективності системи державного фінансового контролю є нагальною потребою українського суспільства та важливим науково-практичним завданням наук з державного управління.

Державний фінансовий контроль є необхідним важелем загального механізму державного управління, що зумовлює необхідність побудови системи державного фінансового контролю у якій повною мірою реалізуються контрольна функція державних фінансів та виконання державою своїх владних повноважень.

Враховуючи, що механізми державного управління фактично є інструментами досягнення цілей та те, що механізми державного управління завжди конкретні і здійснюються за використанням наявних ресурсів, тому вони також повинні змінюватися відповідно до визначених цілей.

Таким чином, лише через удосконалення механізмів державного управління удосконалюється об'єкт впливу – система державного фінансового контролю й її цілісність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання обґрунтування засад державного управління розвитком

окремих сфер суспільства, визначення функцій державного управління та його механізмів відображено у працях таких вчених, як О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, В. Калюжний, В. Кириленко, В. Князев, В. Корженко, О. Коротич, А. Кузнецов, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, Н. Мельгюхова, Н. Миронова, А. Монаєнко, Г. Мостовий, Н. Нижник, О. Оболенський, М. Орлатий, Г. Одінцева, О. Радченко, В. Рибачук, Т. Савостенко, О. Семенова, І. Стрельцов, Ю. Сурмін, О. Сушинський, О. Федорчак.

Дослідження формування системи державного фінансового контролю та механізмів його здійснення є нагальним як у теоретичному, так і в практичному плані, що обумовлює актуальність теми статті.

Мета статті – обґрунтувати теоретичні підходи та розробити заходи удосконалення механізмів формування системи державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Механізми державного управління значною мірою впливають на систему державного фінансового контролю. Вважаємо, що вдосконалення системи державного фінансового контролю й її цілісності відбувається шляхом застосування фінансового,

організаційного та нормативно-правового механізмів державного управління.

Комплексне розкриття вдосконалення системи державного фінансового контролю, з метою формування її цілісності, за авторським баченням, досягається гармонійним поєднанням та реалізацією впливовіших механізмів державного управління: фінансового, організаційного та нормативно-правового. Переважної та головної ролі не може бути у жодного, окремо застосованого до системи, механізму державного управління.

На першому етапі розглянемо роль фінансового механізму державного управління. За авторським визначенням фінансовий механізм державного управління є інструментом реалізації контрольної функції фінансів й державного управління, тому він є базисним механізмом удосконалення системи державного фінансового контролю, що зумовлено його визначальним характером щодо системи державного фінансового контролю, фінансової безпеки держави, бюджетної системи, державних фінансів та фінансової системи держави:

- мета фінансового механізму державного управління полягає у формуванні цілісності системи державного фінансового контролю, що приведе до її удосконалення;

- розбудова та функціонування цілісної системи державного фінансового контролю здатна забезпечити державі необхідний рівень фінансової безпеки, шляхом всеохоплюючого контролю за її структурними елементами — бюджетною безпекою та борговою безпекою держави;

- використовується у бюджетній системі під час здійснення бюджетного процесу;

- застосовується під час державного управління, пов'язаного з формуванням та використанням державних фінансів і їх контролем;

- забезпечує ефективність організації фінансів та реалізацію фінансових відносин у державі в межах фінансової системи держави.

Другим етапом є розкриття ролі організаційного механізму державного управління.

Системоутворююча функція організаційного механізму полягає у формуванні внутрішньої структури системи державного фінансового контролю. Створюється структура системи, встановлюється та впорядковуються структурні зв'язки між її елементами, розбудовується ієрархія. Удосконалення організаційного механізму сприяє підвищенню управлінського потенціалу системи. Що, своєю чергою, шляхом збільшення керованості системи державного фінансового контролю здатне покращити загальний рівень державного управління в Україні.

Теоретико-методологічні положення, на яких ґрунтується організаційний механізм в державному управлінні, на практиці реалізуються за допомогою нормативно-правового механізму. Це стосується і цілісної системи державного фінансового контролю, де зазначене положення відображається у такому вигляді, в якому структура та її внутрішні взаємовідносини, сформовані за допомогою організаційного механізму, а зовнішня реалізація та впровадження у практику відбувається за

допомогою нормативно-правового механізму.

Удосконалення та впорядкування організаційним механізмом структури цілісної системи державного фінансового контролю, повинні знайти відповідне відображення у нормативно-правовому механізмі задля впровадження їх у практику державного фінансового контролю.

Обрання напряму розвитку відбувається за допомогою організаційного механізму державного управління.

У дослідженні організаційного механізму системи державного фінансового контролю необхідно визначити основні елементи його структурної побудови, а після цього розглянути формотворні вектори.

Досліджуючи структурну побудову організаційного механізму системи державного фінансового контролю потрібно виконати низку взаємопов'язаних завдань, а саме:

- класифікувати методи і форми контролю за принципом відповідності методів формам контролю та визначити їх відповідність видам контролю;
- обґрунтувати доцільність дотримання принципу періодичності та обов'язковості у здійсненні контрольних заходів суб'єктами видів державного фінансового контролю;
- довести єдність складових елементів цілісної системи державного фінансового контролю через належність власних та спільних цілей, функцій, форм та методів контролю, що спрямовані на досягнення загальної мети державного фінансового контролю;

- сформулювати на результатах отриманих наукових здобутків авторське бачення цілісності системи державного фінансового контролю за видами, методами та формами контролю.

Тепер необхідно шляхом аналізу структурних компонентів визначити внутрішню побудову цілісної системи державного фінансового контролю.

Досліджуючи організаційний механізм цілісної системи державного фінансового контролю потрібно визначити, що його центральною ланкою є організаційна структура. Саме за допомогою організаційної структури система підтримує свою цілісність, здатність протистояти впливу ззовні. Організаційна структура є ядром цілісної системи бо вона є осередком усіх структурних, формотворних зв'язків, що інтегрують єдину систему у цілісне утворення.

Цілісність організаційної структури як центральної ланки організаційного механізму можна визначити за кількома параметрами:

- по перше, здатність організаційної структури досягати мети, що визначена;
- по-друге, здатність до оптимізації структурних та формотворних зв'язків, що підвищує ефективність функціонування як організаційної структури зокрема, так і системи загалом.

Автор розмежовує поняття “структурні зв'язки” та “формотворні зв'язки”. Надалі у дослідженні під структурними зв'язками ми будемо розуміти зв'язки між її елементами, які утворюють внутрішнє середовище структури та не виявляються у зовнішньому середовищі.

Формотворні зв'язки беручи свій початок у середині структури системи, утворюють її зовнішню форму — вони є векторами, завдяки яким структура посідає певне місце в організаційному механізмі системи та у державному управлінні загалом.

Саме формотворні зв'язки є напрямами розвитку системи. Поступово з її розвитком вони перетворюються у структурні, а їх місце посідають нові формотворні зв'язки.

Поняття організаційної структури нерозривно пов'язано з функціями системи. Організаційний механізм поєднує у собі організаційну структуру з функціями, які вона мусить виконувати. Саме у співвідношенні сутності та сутнісного виявляється цілісність системи.

Досліджуючи цілісність системи державного фінансового контролю слід зазначити, що головною її метою, зокрема, є досягнення безпеки фінансів держави, що полягає у здійсненні відповідних контрольних заходів та інституційній побудові системи державного фінансового контролю, яка здатна забезпечити досягнення визначеної мети. Таким чином, внутрішня інтеграція організаційного механізму повинна спрямовуватися насамперед, на досягнення головної мети системи державного фінансового контролю, її функції — визначитися відповідно до мети.

Єдність мети та функцій системи державного фінансового контролю дасть змогу формувати ефективну структуру організаційного механізму, що знаходиться у підґрунті подальшого комплексного дослідження та пошуку шляхів удосконалення структури системи та цілісності сис-

теми державного фінансового контролю загалом. Визначаючи головну мету системи державного фінансового контролю саме як безпеку системи державних фінансів, ми надаємо їй суспільної значущості та піднімаємо її з суто прикладного елементу системи державного управління до інституту суспільної соціальної безпеки. Контроль за формуванням та використанням бюджетних коштів набуває великого значення якщо серед пріоритетів держави визначено справедливе спрямування державних фінансових ресурсів шляхом перерозподілу державних коштів у бюджетному процесі. Відповідно, система державного фінансового контролю не може залишатися осторонь напрямів формування соціального бюджету. Тому бюджет розвитку можливо будувати лише за умов ефективного функціонування системи фінансового контролю, що здатна викривати та унеможлиблювати порушення фінансової дисципліни, без розбудови цілісної системи державного фінансового контролю усі зусилля щодо формування бездефіцитного та адекватного бюджету буде зведено нанівець.

Нагальна потреба у систематизації та впорядкуванні нормативно-правового механізму державного фінансового контролю викликана низкою причин.

По-перше, державний фінансовий контроль має велику суспільну значущість саме як найвищий елемент управління системою державних фінансів.

Найважливіші питання їх формування та розподілу регулюють відповідні Кодекси — Бюджетний, що

вже зазнав другої редакції, Митний та Податковий, що прийнято останнім часом, тому системоутворюючий законодавчий нормативний акт з питань державного фінансового контролю також повинен мати формат кодексу, що дасть повною мірою реалізувати в державному управлінні контрольну функцію за державними фінансовими ресурсами [1–4].

Отже, аналіз нормативно-правового механізму, дав змогу встановити, що діяльність інститутів державного фінансового контролю регулюють нормативні документи з різних рівнів — від законів України до наказів центральних органів виконавчої влади. Тому розроблення та прийняття Кодексу Державного фінансового контролю України підведе єдине методологічне підґрунтя під нормативно-правовий механізм цілісної системи державного фінансового контролю та унеможливить порушення принципів, методів та форм контролю.

По-третє, існує потреба у відлагодженні чинного нормативно-правового механізму, який регулює діяльність державного фінансового контролю з урахуванням надбань світового досвіду. Рахункова палата України є учасницею багатьох світових організацій, що постійно вдосконалюють методологічне підґрунтя діяльності державного фінансового контролю. Реалізація та впровадження декларацій та резолюцій прийнятих на міжнародних конгресах стосовно питань функціонування державного фінансового контролю можлива лише шляхом прийняття відповідного системоутворюючого законодавчого акта, а саме Кодексу

Державного фінансового контролю України.

По-четверте, як було вже неодноразово наголошено, неприпустима ситуація склалася з контролем надходжень до Державного бюджету, утворенням дефіциту Державного бюджету, формуванням і використанням державного та гарантованого державою боргу, тому прийняття Кодексу Державного фінансового контролю України наразі унеможливить неефективність та підсилить контрольованість бюджетного процесу.

По-п'яте, значна кількість чинних нормативно-правових актів не пов'язані один з одним, тому не формують цілісну систему державного фінансового контролю. Отже, необхідно задіяти формотворчу синергійну функцію цілісної системи, що полягає у здатності системи саморозбудовуватися шляхом розроблення та прийняття системоутворюючого законодавчого акта — Кодексу Державного фінансового контролю України.

Обґрунтування доцільності прийняття Кодексу Державного фінансового контролю України обумовлено наступним:

- визначення цілісності системи державного фінансового контролю дало змогу всебічно охопити її якісні характеристики, узагальнити та систематизувати усі сторони, зв'язки множини елементів, що знаходяться у внутрішньообумовлених відносинах та ієрархічних зв'язках між собою, формують систему вищого рівня, що здатна до саморозвитку, яка функціонує як цілісне інституційне утворення. Без розуміння державного фінансового контролю як системи,

що має формувати та підтримувати свою цілісність неможливо охопити потребу у системоутворюючому нормативно-правовому акті формату Кодексу Державного фінансового контролю;

- дослідження та визначення ступеня цілісності системи державного фінансового контролю, введення в науковий обіг критерію якості цілісності системи, що полягає у здатності системи здійснювати контрольні заходи щодо усього обсягу державних фінансових ресурсів усіма видами контролю, на підставі принципів, методів і форм контролю слугує стратегічним орієнтиром досягнення певного ступеня цілісності системи державного фінансового контролю. Прийняття Кодексу Державного фінансового контролю підвищить ступінь цілісності системи державного фінансового контролю шляхом повного охоплення дохідної та видаткової частин бюджетних ресурсів усіма видами контролю;

- формулювання загальної мети цілісної системи державного фінансового контролю, що полягає у всебічному та всеохоплюючому захисті фінансових та майнових ресурсів держави. Визначення головної мети цілісної системи державного фінансового контролю надає цілеспрямованості усім контрольним заходам, що має бути закріплено у Кодексі Державного фінансового контролю та підсилить взаємозв'язки структурних елементів цілісної системи та гармонізує їх взаємодію;

- розмежування методів та форм здійснення контролю шляхом визначення методу контролю як сукупності специфічних прийомів та засобів

організації та здійснення контрольних дій дало змогу визначити простір здійснення контрольних повноважень та пропонує закріпити його у Кодексі Державного фінансового контролю;

- визначення принципів функціонування та розбудови цілісної системи державного фінансового контролю тобто принципів всеохопленості контролю — обов'язковості, періодичності та пріоритетності — стало підґрунтям аналізу функціонування суб'єктів державного фінансового контролю та в подальшому обґрунтування доцільності прийняття Кодексу Державного фінансового контролю, який мусить встановити та закріпити за допомогою нормативно-правового механізму у законодавчому полі безумовне додержання зазначених принципів. Принципи обов'язковості, періодичності та пріоритетності, що покладені у основу Кодексу Державного фінансового контролю слугуватимуть наріжним каменем цілісності системи державного фінансового контролю.

У розробці Кодексу Державного фінансового контролю необхідно дотримуватися певних положень, що вже існують на теренах нормативно-правового механізму системи державного фінансового контролю, а саме:

- утворення вищого контрольного органу і необхідна ступінь його незалежності мають бути закладені в Конституції, деталі можуть бути встановлені відповідним законом. Державні органи не можуть бути абсолютно незалежними через те, що вони є частиною держави, тобто вищий контрольний орган повинен

мати функціональну та організаційну незалежність, необхідну для виконання покладених на нього завдань. Вищий контрольний орган повинен перевіряти діяльність уряду, його адміністративне керівництво і будь-який інший підпорядкований уряду орган. Це не означає, що уряд підпорядковується вищому контрольному органу, це тільки означає, що уряд цілком відповідає за свої дії і помилки і не може звільняти себе від відповідальності;

- здійснення структурування або угруповання суб'єктів державного фінансового контролю за ознаками компетенції щодо об'єкта та предмета контролю: вищий державний фінансовий контроль; зовнішній державний фінансовий контроль; внутрішній державний фінансовий контроль.

Ґрунтуючись на проведеному дослідженні, доцільно висловити пропозиції, що мають увійти в основу розроблення Кодексу Державного фінансового контролю.

Насамперед, положення Кодексу Державного фінансового контролю мають закріпити види державного фінансового контролю відповідно до груп — на вищий, зовнішній та внутрішній державний фінансовий контроль. У подальшому:

- створити два органи у складі вищого державного фінансового контролю: один — з питань контролю за надходженням коштів до державного бюджету від законодавчої гілки влади; другий — з контролю за витрачанням коштів державного бюджету та використанням державної власності від виконавчої гілки влади. Враховуючи прагнення до збалансованості

бюджету, контроль за надходженням коштів до державного бюджету є важливим як і цільове спрямування видатків державного бюджету і те, що як у бюджетному процесі обумовлено наявність двох частин — дохідної та видаткової, так і у контролі за бюджетними коштами повинно бути дві складові — контроль за надходженням і контроль за витрачанням коштів;

- закріпити групи у складі зовнішнього державного фінансового контролю з трьох суб'єктів контролю, із застосуванням визначальних рис — компетенції стосовно об'єкта та предмета контролю та на визначених функціях, завданнях та повноваженнях органів державного управління — суб'єктів державної влади, згідно з чинними нормативно-правовими актами, що регламентують їх діяльність;

- закріпити внутрішній державний фінансовий контроль та його структуру суб'єктів контролю з контрольно-ревізійних підрозділів у складі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, головних розпорядників та розпорядників нижчого рівня бюджетних коштів, органів місцевого самоврядування.

По-друге, Кодексом Державного фінансового контролю має регулюватися організаційний механізм державного фінансового контролю різних гілок влади — як виконавчої, так і законодавчої. У подальшому:

- визначити та закріпити види, принципи, форми, методи, елементи та організаційний контроль як сукупність складових елементів ціліс-

ності системи державного фінансового контролю;

- закріпити ієрархічність взаємовідносин в цілісній системі державного фінансового контролю шляхом введення обов'язковості контролю з боку суб'єктів вищого контролю щодо виконання контрольних повноважень суб'єктами зовнішнього та внутрішнього державного фінансового контролю, тобто суб'єкт контролю однієї групи одночасно є й об'єктом контролю для іншої групи, що дасть змогу якісно підвищити цілісність за рахунок запровадження самоконтролю в межах цілісної системи державного фінансового контролю. Таким чином, можна здолати інституційну пастку (усталену, неефективну норму поведінки державних інститутів), що виявляється у неконтрольованому здійсненні власних контрольних повноважень;

- закріпити за суб'єктами окремих видів системи державного фінансового контролю, притаманні їм методи і форми здійснення контролю, виходячи з їх власних особливостей та завдань, то сприятиме цілісності системи державного фінансового контролю, систематизованою нормою галузі права, що дасть змогу уникнути дублювання, різноспрямованості, взаємовиключення між суб'єктами контролю;

- відмовитися від поділу внутрішнього державного фінансового контролю (відомчого контролю) на внутрішній контроль і внутрішній аудит. Зазначене є недоцільним, бо призводить до методологічної плутанини, що полягає у підміні видів та методів здійснення контролю, тобто аудит — як метод контролю пропону-

ється виділити в окремий вид контролю.

По-третє, за допомогою Кодексу Державного фінансового контролю має визначатися та забезпечуватися незалежність системи державного фінансового контролю, насамперед вищого державного фінансового контролю і внутрішнього фінансового контролю, шляхом посилення його незалежності від виконавчих органів місцевого самоврядування, через утворення місцевою радою виключно окремим виконавчим органом місцевої ради, з підконтрольністю та підзвітністю лише відповідній раді.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведене дослідження визначеного комплексу механізмів щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю з метою формування її цілісності дає змогу отримати науковий результат у вигляді визначення ступеня, міри й власного впливу кожного з розглянутих механізмів для подальших наукових розвідок у напрямі вдосконалення системи державного фінансового контролю шляхом реалізації фінансового, організаційного та нормативно-правового механізмів державного управління, які гармонійно поєднані, взаємодоповнюють один одне та спрямовуються на досягнення її цілісності.

Визначення механізмів формування досконалої системи державного фінансового контролю, якісною характеристикою якої є її цілісність, дає змогу запропонувати авторську концептуальну модель цілісної системи державного фінансового контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бюджетний Кодекс України* від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17&p=1282847394309931>. — Загол. з екрану.
2. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. — К. : НІОС, 2002. — 608 с.
3. *Василик О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2000. — 416 с.
4. *Вплив фінансово-кредитного механізму на розвиток суб'єктів господарювання* / В. В. Глушенко, О. Є. Багатир, О. В. Глушенко, А. С. Глущенко. — Х. : Вид-во ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2007. — 355 с.