

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.3.3](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.3.3)

УДК 336.148.477

Л. М. Васильєва,
д. держ. упр., професор,
професор кафедри обліку, оподаткування та управління фінансово-економічною безпекою,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
ORCID: 0000-0001-6728-8895

Н. В. Дацій,
д. держ. упр., професор,
професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління,
Житомирський національний агроекологічний університет
ORCID: 0000-0003-0640-6426

В. П. Залізнюк,
д. держ. упр., професор кафедри фінансів, банківської та страхової справи,
Міжрегіональна Академія Управління персоналом
ORCID: 0000-0002-7014-0207

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

L. Vasilieva
Doctor of Sciences in Public Administration, professor,
professor of the Department of Accounting, Taxation and Management of Financial and Economic
Security, Dnipro State Agrarian and Economic University

N. Datsii
Doctor of Sciences in Public Administration, professor,
professor of the department of economic theory, intellectual property and public administration,
Zhytomyr National Agroecological University

V. Zalizniuk
Doctor of Sciences in Public Administration, professor of the department of Finance,
Banking and Insurance of the Interregional, Academy of Personnel Management

EFFICIENCY OF FINANCIAL CONTROL IN THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM

Зазначено, що основним критерієм визначення ефективності як кінцевого результату є сукупність об'єктивних наслідків фінансового контролю. Появі такого результату сприяє наявність знань про зміст діяльності контролюючого органу, про реакцію суб'єкта контролю на його дії, про зміни в управлінській діяльності, що відбуваються під впливом контролю. Важливе значення в даному аспекті має врахування практичних наслідків контролю в управлінській діяльності, враховуючи, що під ефективністю розуміється досягнення позитивного результату не всіма методами, а тільки тими, які є наслідком контролю.

Визначено, що ефективність фінансового контролю передбачає подвійне тлумачення: з одного боку ефективність використання бюджетних коштів, з іншого - ефективність

методів фінансового контролю в системі державного управління. Основним критерієм визначення ефективності як кінцевого результату є сукупність об'єктивних наслідків фінансового контролю. Появі такого результату сприяє наявність знань про зміст діяльності контролюючого органу, про реакцію суб'єкта контролю на його дії, про зміни в управлінській діяльності, що відбуваються під впливом контролю. Важливе значення в даному аспекті має врахування практичних наслідків контролю в управлінській діяльності, враховуючи, що під ефективністю розуміється досягнення позитивного результату не всіма методами, а тільки тими, які є наслідком контролю.

Зазначено, що загальною метою єдиного механізму фінансового контролю в системі державного управління є забезпечення чіткого, безперебійного функціонування кожного органу управління, кожної посадової особи, апарату державного управління в цілому на основі дотримання законодавства, що визначає їх завдання, функції та правомочності.

The organization of financial control in the system of public administration reflects the general principles of public administration as a system and is the beginning of unifying administrative and management resources in solving the main task - to take into account the whole range of factors that determine the effectiveness of the activity of the controlling body in interaction with its accountable economic and economic entities.

It is noted that the main criterion for determining efficiency as the end result is a set of objective consequences of financial control. The emergence of such a result is facilitated by the presence of knowledge about the content of the activity of the controlling body, the reaction of the subject of control to its actions, about changes in management activities that occur under the influence of control. It is important in this aspect to take into account the practical consequences of control in management, given that efficiency is understood to achieve a positive result, not by all methods, but only by those that result from control.

It is determined that the effectiveness of financial control implies a double interpretation: on the one hand, the efficiency of the use of budgetary funds, on the other - the effectiveness of methods of financial control in the public administration. The main criterion for determining performance as the end result is a set of objective effects of financial control. The emergence of such a result is facilitated by the presence of knowledge about the content of the activity of the controlling body, the reaction of the subject of control to its actions, about changes in management activities that occur under the influence of control. It is important in this aspect to take into account the practical consequences of control in management, given that efficiency is understood to achieve a positive result, not by all methods, but only by those that result from control.

It is stated that the overall purpose of the single mechanism of financial control in the public administration system is to ensure the clear, uninterrupted functioning of each management body, every official, the public administration apparatus as a whole on the basis of compliance with the law defining their tasks, functions and competencies.

Ключові слова: ефективність; державне управління; механізми; фінансовий контроль; фінансова сфера.

Keywords: efficiency; public administration; mechanisms; financial control; financial sphere.

Постановка проблеми. Ефективне використання фінансових коштів і власності держави є обов'язковою умовою його успішного функціонування щодо реалізації закріплених за нею конституцією прав, зобов'язань, відповідальності та підзвітності. Важливу роль в цих питаннях займає система державного фінансового контролю. З його допомогою забезпечується прозорість дій з регулювання економічних, фінансових і соціальних процесів.

Фінансовий контроль здійснюється з метою забезпечення бюджетно-фінансової політики, що проводиться державою та реалізується через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правоохоронних та інших заходів. Фінансовий контроль - невід'ємний інститут в системі інструментів державного регулювання ринкових процесів. Ефективність фінансового контролю залежить від законів, а й

підзаконних актів, серед яких інструкції, накази, нормативи, вказівки тощо.

При наявності багатьох контролюючих органів в країні мають місце порушення в бюджетно-фінансовій сфері, зростання злочинів економічної спрямованості, що свідчить про те, що поки не склалася ефективна система контролю, що протистойть цим явищам. Необхідна цілісна система фінансового контролю, яка забезпечить цільове та ефективне використання фінансових ресурсів і сприятиме підвищенню ефективності державного управління. Цілісна концепція розвитку та функціонування фінансового контролю повинна враховувати реальний стан фінансів і розуміння ролі контролю в їх зміцненні, чітко визначати завдання й способи контролю, забезпечувати створення умов для ефективного здійснення контрольних дій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питанню фінансового контролю в системі державного управління приділяється значна увага вітчизняних науковці, зокрема Гаруст Ю.В., Горошко Д.О., Микитюк І., Піхоцький В.Ф., Симоненко В.К., Барановський О.І., Петренко П.С., Шевченко Н.В., Шевчук О.А. та інші. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з даної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти.

Формулювання цілей статті. Метою наукового дослідження є розгляд теоретичних підходів щодо ефективності фінансового контролю в системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Будь-які державні програми реформування і розвитку галузей економіки для їх успішної реалізації повинні передбачати ефективну систему фінансового контролю. Від того, наскільки якісною буде інформація, що надається системою фінансового контролю, багато в чому залежить обґрунтованість рішень, які торкаються різних сфер як державної фінансово-економічної політики, так і фінансово-господарської діяльності державних підприємств, підприємств з державною участю або особливо пов'язаних з діяльністю держави. А це, як відомо, є основною передумовою стійкості господарського і, як наслідок цього, соціально-політичного розвитку країни в цілому. Іншими словами, ефективність фінансового контролю в системі державного управління є одним з важливих факторів фінансово-економічного та соціально-політичного благополуччя нації.

Організація фінансового контролю в системі державного управління відображає загальні принципи державно управління як системи і є початком об'єднуючим адміністративно-управлінські ресурси у вирішенні основного завдання - враховувати весь спектр чинників, що визначають ефективність діяльності контрольного органу у взаємодії з підзвітними йому господарсько-економічними суб'єктами.

На нинішньому етапі основна стратегія державного фінансового контролю концентрується на оцінці результатів діяльності переважно з точки зору матеріальних та фінансових витрат, а саме, встановлення - витрачені гроші за цільовим призначенням або вони витрачені на інші цілі.

Сам по собі процес організації фінансового контролю пов'язаний з великими витратами, які можуть бути виправдані отриманням економічного ефекту [1, 4]. Ефективність кожного контрольного заходу оцінюється не тільки порушеннями, відображеними в акті перевірки або ревізії та вираженими в конкретних цифрах шкоди. У цьому питанні не менш важливим є те, що:

1. Створюється підґрунтя для неповторення подібних порушень в контрольованому суб'єкті господарювання в перспективі.
2. Контроль надає психологічно стримуючий вплив на керівників інших організацій, інформованих про досить жорсткі заходи впливу на порушників.
3. Будь-який контрольний орган за своєю природою є відмінним засобом підвищення кваліфікації та виховання дисципліни кадрів.

Основним критерієм визначення ефективності як кінцевого результату є сукупність об'єктивних наслідків фінансового контролю. Появі такого результату сприяє наявність знань про зміст діяльності контролюючого органу, про реакцію суб'єкта контролю на його дії, про зміни в управлінській діяльності, що відбуваються під впливом контролю. Важливе значення в даному аспекті має врахування практичних наслідків контролю в управлінській діяльності, враховуючи, що під ефективністю розуміється досягнення позитивного результату не всіма методами, а тільки тими, які є наслідком контролю. Однак у зв'язку з тенденцією зростання обсягу державних інвестицій в програми соціально-економічного розвитку вимоги підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів органам державного фінансового контролю доведеться вибирати нові методи в організації своєї діяльності, більш чітко визначати критерії відбору контрольованих програм.

Основним обов'язком органу державного фінансового контролю при виявленні недоліків і порушень в результаті проведення контрольного заходу, має стати не тільки прийняття каральних заходів до винних, а й вказівка шляхів щодо викоринення допущених порушень [6].

При уточненні результатів фінансового контролю важливого значення набуває врахування витрат, які супроводжують контроль. При цьому доцільно більш предметно звертати увагу на те, чи відповідають результати реалізації контрольного заходу поставленим цілям, чи не перевищують витрати по заходу встановлені розміри й чи співставні вони з перевагами від реалізації контрольного заходу; вирішуються завдання контрольного заходу. Якщо не вирішуються, чи є яка-небудь необхідність в продовженні контрольного заходу, чи є даний контрольний захід найбільш ефективним, прийнятним і найбільш економічним способом досягнення поставлених цілей.

Ефективність фінансового контролю передбачає подвійне тлумачення: з одного боку ефективність використання бюджетних коштів, з іншого - ефективність методів фінансового контролю в системі державного управління.

Контроль ефективності витрачання бюджетних коштів і використання державної власності передбачає:

- організацію та контроль за своєчасністю виконання дохідних і видаткових статей бюджетів і державних позабюджетних фондів за обсягами, структурою та цільовим призначенням;
- визначенні доцільності витрат і використання державної власності;
- оцінку обґрунтованості дохідних і видаткових статей бюджетів.

Таким чином, ефективність виконання бюджету є провідним показником якості витрачання державних коштів. Кількісно ефективність бюджетної політики вимірюється відношенням отриманих результатів до суми здійснених витрат. Ефективність методів державного фінансового контролю в більшій мірі обумовлена системою організації державного фінансового контролю.

Ефективність системи державного фінансового контролю пов'язана, перш за все, з тим, наскільки підпорядкована регламенту контрольна діяльність. На думку І. Микитюка, «без регламентації та застосування типових рішень у тій чи іншій ситуації контрольна організація не може працювати злагоджено по всіх її ланках. Ось чому необхідно встановити процедури, що визначають характер, масштаби, періодичність і час проведення контрольних заходів. При цьому необхідно враховувати, що єдина система державного фінансового контролю – це складна багаторівнева система, утворена низкою підсистем, кожна з яких має власну структуру й логіку розвитку. Отже, важливою вимогою до єдиної системи є необхідність здійснювати контроль на основі чіткої взаємодії і координації всіх зусиль для вирішення завдань державного фінансового контролю» [2].

Мірою ефективності служить відношення результату (ефекту перевірки) до витрат, пов'язаних з отриманням цього результату. При розгляді категорії ефективності стосовно фінансового контролю виділяється одна методологічна особливість, що відрізняє її від категорії ефективності стосовно до виробництва. Якщо зростання ефективності виробництва означає одержання на одиницю спожитих ресурсів більшої маси економічного ефекту (або для отримання одиниці економічного ефекту витрачена менша маса використовуваних ресурсів), то підвищення ефективності фінансового контролю не завжди обов'язково означає отримання більшого економічного ефекту при тих же витратах ресурсів, які використовувалися.

Результати контролю того чи іншого об'єкта можуть завершитися позитивною оцінкою його фінансово-господарської діяльності, відсутністю фінансових порушень [3]. І це той же результат, хоча і негативний з позиції конкретного економічного ефекту витрачених ресурсів. Такий результат слід вважати ідеальним в суспільстві, де завдяки контрольним органам та громадській думці формується культура фінансової дисципліни, що в кінцевому рахунку є сукупним результатом функціонування контрольних органів у сфері управління фінансами держави. Це сукупний результат виступає як частковий (частина загального ефекту) соціальний ефект, який проявляється в суспільній свідомості та сприяє підвищенню рівня довіри до влади всіх рівнів. Таким чином, економічний ефект в контрольній системі за певних умов трансформується в соціальний ефект.

Критерієм ефективності фінансово-бюджетного нагляду в системі управління суспільними фінансами (коштами бюджетів усіх рівнів та позабюджетних фондів) є рівень, що характеризує обсяги використаних коштів за цільовим призначенням (і навпаки) - в співвідношенні із загальним обсягом асигнувань.

Як зазначає Шевченко Н.В. «оцінка ефективності державного фінансового контролю дає можливість досліджувати якісну характеристику як окремих заходів контролю, так і окремих контролюючих органів, які утворюють систему державного фінансового контролю. Причому, кількісно оцінити ефективність державного фінансового контролю можна лише відносно органів (у тому числі структурних одиниць цих органів або, навпаки, груп органів), а не в цілому по країні, оскільки проблематично оцінити діяльність усіх суб'єктів державного фінансового контролю, до числа яких входять також і керівники усіх державних органів, які в силу своїх повноважень зобов'язані здійснювати фінансовий контроль. Крім того, в окремих контролюючих органах є власні погляди на ефективність контрольної діяльності. При цьому найчастіше ефективність діяльності отожднюється з масштабами виявлених порушень, обсягами застосованими до порушників санкцій тощо» [5].

Зазначимо, що загальною метою єдиного механізму фінансового контролю в системі державного управління є забезпечення чіткого, безперервного функціонування кожного органу управління, кожної посадової особи, апарату державного управління в цілому на основі дотримання законодавства, що визначає їх завдання, функції та правомочності.

Висновки.

1. Призначення фінансового контролю в системі державного управління полягає в тому, щоб виключити нецільове і результативне використання коштів, перевірити законність здійснення операцій, визначити наскільки є обґрунтованими й ефективними прийняті управлінські рішення, а також ступінь їх реалізації, виявити відхилення від затверджених стандартів і розробити заходи, що покращують фінансовий стан конкретного суб'єкта. Фінансово-бюджетна дисципліна як обов'язковий для всіх порядок здійснення фінансово-господарської діяльності вимагає чіткого дотримання правових норм, послідовного виконання трудової, договірної, розрахункової та платіжної дисципліни.

2. Організація державного фінансового контролю як складової частини системи державного управління повинна відповідати новим орієнтирам соціально-економічного розвитку країни. Створена в останні роки система державного фінансового контролю сприяла поліпшенню фінансової дисципліни в країні. Однак цього сьогодні недостатньо. Перехід організації бюджетного процесу в Україні на принципи результативності бюджетних витрат вимагає від контролюючих і наглядових органів створення адекватних механізмів фінансового контролю, що дозволяють визначати ступінь досягнення запланованих соціально-економічних

результатів і, тим самим, давати оцінку ефективності використання державних коштів органами виконавчої влади.

Література.

1. Гаруст Ю.В., Горошко Д.О. Правовий механізм удосконалення державного контролю за суб'єктами управління фінансовою системою України. *Правові горизонти*. 2019. Випуск 14 (27). С. 55-59.
2. Микитюк І. Основні вимоги до побудови єдиної системи державного фінансового контролю. *Світ фінансів*. Випуск 2 (7). 2006. С.109-113.
3. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія. Львів: Видавництво НУ «Львівська політехніка», 2014. 336 с.
4. Симоненко В.К., Барановський О.І., Петренко П.С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект): монографія. К.: Знання України, 2006. 280 с.
5. Шевченко Н.В. Критерії та показники оцінки ефективності державного фінансового контролю. Облік і фінанси АПК: бухгалтерський портал. URL: <http://magazine.faaf.org.ua/kriterii-ta-pokazniki-ocinki-efektivnosti-derzhavnogo-finansovogo-kontrolyu.html>
6. Шевчук О. А. Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні : монографія. Ірпінь : Ун-т ДФС України, 2016. 378 с.

References.

1. Garust, Y.V. and Goroshko, D.O. (2019), "Legal mechanism for improving state control over the subjects of management of the financial system of Ukraine", *Pravovi horyzonty*. vol. 14 (27), pp. 55-59.
2. Mykytyuk, I. (2006), "Basic requirements for building a unified system of state financial control", *Svit finansiv*. vol. 2(7), pp. 109-113.
3. Pikhotsky, V.F. (2014), *Systema derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini: kontseptual'ni zasady teorii ta praktyku: monohrafiya*. [Public Financial Control System in Ukraine: Conceptual Foundations of Theory and Practice], Vydavnytstvo NU «L'vivs'ka politekhnik», L'viv, Ukraine.
4. Symonenko, V.K. Baranovsky, O.I. and Petrenko, P.S. (2006), *Osnovy yedynoyi systemy derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini (makroekonomichnyy aspekt)*. [Fundamentals of a unified system of state financial control in Ukraine (macroeconomic aspect)], Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
5. Shevchenko, N.V. (2011), "Criteria and indicators for assessing the effectiveness of public financial control", *Oblik i finansy APK: bukhgalters'ky portal*, available at: <http://magazine.faaf.org.ua/kriterii-ta-pokazniki-ocinki-efektivnosti-derzhavnogo-finansovogo-kontrolyu.html> (Accessed 28 Feb 2020).
6. Shevchuk, O.A. (2016), *Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu: formuvannia ta rozvytok v Ukraini* [System of state financial control: formation and development in Ukraine], Un-t DFS Ukrainy, Irpin, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.03.2020 р.