

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

БІЛОУС СЕРГІЙ ПЕТРОВИЧ

**ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В
УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

Спеціальність: 074 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження полягає у тому, що сучасна вітчизняна система державного фінансового контролю, становлення якої відбувалося одночасно із процесом державотворення і формуванням соціально орієнтованої ринкової економіки, не відповідає вимогам сьогодення. Оскільки зростання обсягів фінансових порушень в Україні спричинено не відсутністю інституціональної структури державного фінансового контролю, а слабкістю його теоретико-методологічної та методичної бази, недоліками в організації контрольного процесу. Зокрема, використання застарілих форм державного фінансового контролю не дає змоги сьогодні державі оперативно й ефективно впливати на процеси, які відбуваються в економіці, забезпечувати концентрацію контрольних дій на найбільш пріоритетних напрямках фінансової діяльності, що призводить до зниження ефективності контрольних функцій держави.

Від ефективності державного фінансового контролю багато в чому залежить добробут народу, задля чого одна з найважливіших функцій державного правління повинна бути спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності і ефективності управління фінансовими ресурсами та державною власністю, а також на своєчасне вжиття необхідних відповідних коригувань і запобіжних заходів.

Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як: Л.В. Гуцаленко, І.Б. Стефанюк, С. Крейнер, В.В. Бурцев, С.Є. Гребень, Є.В. Дейнеко, В.О. Шевчук, Л.В. Катроша, О.І. Литвин, Л.Ю. Марченко, Л.Г. Михальчишина, Є.В. Мних, В.Ф. Піхоцький, Т.О. Пожар, С.Н. Рябухин, О.А. Шевчук, А.В. Телепнева, Б.І. Сюркало та ін. Однак, незважаючи на значний доробок учених, існує ряд невирішених теоретичних і практичних питань у сфері фінансового контролю, зокрема, неоднозначність тлумачення фінансового контролю в літературі, дискусійність щодо форм і методів контролю, нечітке визначення

суб'єктів державного фінансового контролю, відсутність критеріїв та показників визначення ефективності фінансового контролю як на макро-, так і на мікрорівні та багато інших.

Мета і завдання дослідження. Метою даної роботи є характеристика здійснення державного фінансового контролю в Україні та розробка напрямів його удосконалення.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких завдань:

- розглянути загальні засади державного фінансового контролю;
- окреслити суб'єктів здійснення державного фінансового контролю в Україні;
- систематизувати форми і методи державного фінансового контролю;
- узагальнити іноземний досвід організації і реалізації державного фінансового контролю;
- визначити фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю;
- сформулювати способи удосконалення державного фінансового контролю.

Об'єктом дослідження є державний контроль як одна із форм здійснення державної влади.

Предметом дослідження є державний фінансовий контроль.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі було застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо для вирішення поставлених завдань у роботі використані такі наукові методи, як аналіз, синтез, узагальнення, порівняння тощо. Методи структурного аналізу та синтезу були використані при відборі наукової інформації за темою магістерської роботи. Історично-правовий метод та аналіз застосовувався при дослідженні історії виникнення та розвитку державного фінансового контролю на теренах сучасної України. Формально-логічний метод використовувався при визначенні основних понять

дослідження. На основі порівняльно-правового і структурно-функціонального методів охарактеризовано здійснення державного фінансового контролю на сучасному етапі. Застосування причинно-наслідкового аналізу дало можливість виявити фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю. За допомогою системно-аналітичного методу та методу прогнозування сформульовано способи удосконалення державного фінансового контролю. На основі логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в роботі конкретизовано фактори та явища, які перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю; визначено пріоритети розвитку державного фінансового контролю у контексті сучасного реформування публічної влади; узагальнено підходи до удосконалення державного фінансового контролю.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-управлінської думки та узагальнення сучасних соціально-економічних умов в Україні, в магістерській роботі запропоновано способи удосконалення державного фінансового контролю, практичне застосування яких сприятиме усуненню перешкод, які існують на сьогоднішній день у цій сфері.

Публікації. Основні положення та висновки дослідження знайшли своє відображення в одній науковій статті на тему: «Проблеми ефективного здійснення державного фінансового контролю в Україні на сучасному етапі та способи його удосконалення» (Публічне управління та регіональний розвиток, 2018, №2, С.443-469).

Структура магістерської роботи обумовлена метою, завданнями і логікою дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 117 сторінок, основного тексту – 98 сторінок. Список використаних джерел налічує 103 найменування. Робота

містить 2 рисунки та 5 додатків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів магістерської роботи; вказано одну публікацію, зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Загальні засади державного фінансового контролю»* розглянуто загальні засади державного фінансового контролю.

Підрозділ 1.1. «Виникнення та розвиток державного фінансового контролю на теренах сучасної України» окреслено виникнення та розвиток державного фінансового контролю на теренах сучасної України. З'ясовано, що становлення та розвиток державного фінансового контролю на теренах сучасної України відбувалося у декілька етапів починаючи періодом існування Київської Русі і закінчуючи сьогоднішнім.

У *підрозділ 1.2. «Державний фінансовий контроль у категоріальному апараті науки державного управління»* описано державний фінансовий контроль у категоріальному апараті науки державного управління. Виявлено, що для чіткого розуміння сутності державного фінансового контролю, його слід розглядати комплексно (мета-спосіб-результат). Узагальнено, що державний фінансовий контроль є різновидом фінансового контролю, який здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю, котрий полягає у встановленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами.

У *підрозділі 1.3. «Конституційно-правові засади державного*

фінансового контролю» визначено конституційно-правові засади державного фінансового контролю. Безпосередньо окреслено правову основу існування і здійснення державного фінансового контролю, його мету, завдання, принципи, функції та об'єкти.

У другому розділі «Здійснення державного фінансового контролю на сучасному етапі» проаналізовано здійснення державного фінансового контролю на сучасному етапі.

У підрозділі 2.1. «Суб'єкти здійснення державного фінансового контролю в Україні» перераховано суб'єктів здійснення державного фінансового контролю в Україні. Обґрунтовано, що численність контрольних органів, відсутність їх взаємодії й координації призводять до перехреснування сфер діяльності і, відповідно, зниження ефективності проведення контрольних заходів, результативності бюджетування. З'ясовано, що система органів, на які покладені функції фінансового контролю, діє не узгоджено, доволі часто ревізори дублюють один одного під час здійснення контрольних перевірок. Запропоновано законодавчо зменшити кількість органів фінансового контролю, більш чітко закріпити їх функції й повноваження, а також сфери їх спільної діяльності, поєднати внутрішній і зовнішній види контролю між собою.

У підрозділі 2.2. «Форми і методи державного фінансового контролю» систематизовано форми і методи державного фінансового контролю. Визначено, що всі форми фінансового контролю тісно взаємопов'язані між собою і доповнюють одна одну, відображаючи тим самим безперервний характер контролю. З'ясовано, що реалізація форм фінансового контролю відбувається шляхом застосування різноманітних методів. Запропоновано внести відповідні зміни у чинний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», а саме дати чітке визначення таких понять, як «форми», «методи» державного фінансового контролю та надати їх перелік з описанням умов і порядку застосування.

У підрозділі 2.3. «Іноземний досвід організації і реалізації державного

фінансового контролю» узагальнено іноземний досвід організації і реалізації державного фінансового контролю. Виявлено, що в кожній державі інститут державного фінансового контролю має власні особливості, що сформувалися під впливом національних традицій, державного устрою й особливостей державного управління.

У третьому розділі «Удосконалення державного фінансового контролю» обґрунтовано необхідність удосконалення державного фінансового контролю.

У підрозділі 3.1. «Фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю» визначено фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю. Проаналізовано різні статистичні дані щодо кількості фінансових правопорушень, розмірів сум стягнутих за їх вчинення, кількості осіб притягнених до різних видів відповідальності за фінансові правопорушення у період з 2015 р. до 2017 р. На основі дослідження зроблено висновок, що розмір втрат державних і фінансових ресурсів в Україні із кожним роком зменшується, однак, розмір усунутої шкоди не співпадає із розміром завданих втрат.

У підрозділі 3.2. «Способи удосконалення державного фінансового контролю» сформульовано способи удосконалення державного фінансового контролю. Зазначено, що удосконалення державного фінансового контролю слід здійснювати на засадах системного підходу. Окреслено основні завданнями реформування системи державного фінансового контролю та визначено пріоритетні напрями модернізації цієї системи в контексті сталого економічного розвитку. Зроблено висновок, що необхідно внести низку змін у здійснення державного фінансового контролю з урахуванням надбань світової практики, зокрема, вдосконалити нормативно-правову базу, побудувати якісну систему державного фінансового контролю в Україні, поліпшити методологічне та матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державного фінансового контролю, створити і в подальшому

відпрацьовувати механізм координації роботи контрольних служб тощо.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі розглядається вирішення важливого науково-практичного завдання, що полягає у характеристиці здійснення державного фінансового контролю в Україні. Отриманні результати у процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції, спрямовані на удосконалення здійснення державного фінансового контролю в Україні на сучасному етапі:

1. Становлення та розвиток державного фінансового контролю на тернах сучасної України відбувалося у декілька етапів: 1) господарський облік у доменіальному князівському володінні епохи Давньоруської держави; 2) демократично організований фінансовий контроль у Запорозькій Січі; 3) адміністративний фінансовий контроль у Гетьманській державі; 4) державний фінансовий контроль за часів панування Російської імперії на українських землях; 5) радянський період суцільного державно-політичного адміністративного нагляду; 6) відродження демократичних традицій державного фінансового контролю у незалежній Україні.

У ході проведеного дослідження було проаналізовано різноманітні підходи до визначення фінансового контролю. Узагальнено, що для чіткого розуміння сутності державного фінансового контролю, його слід розглядати комплексно. Враховуючи це державний фінансовий контроль є регламентованою нормами права діяльністю державних органів влади й управління з контролю за своєчасністю і точністю фінансового планування, обґрунтованістю і повнотою надходжень та руху державних фінансових і матеріальних ресурсів, правильності й ефективності їх використання. Цей контроль сприяє повній та успішній реалізації фінансово-бюджетної політики держави, забезпечення фінансової незалежності і стабільності, ефективному використанні фінансових ресурсів, є однією з необхідних умов

успіху економічних реформ, що проводяться в ній, він потрібен за будь-якої форми державного правління.

2. Суб'єктами державного фінансового контролю є органи влади, уповноважені на здійснення такого виду контролю. Їх можна класифікувати за різними критеріями, в залежності від компетенції або приналежності цих органів до то чи іншої гілки влади. В цілому, на сьогоднішній день державний фінансовий контроль здійснює значна кількість органів, перелік яких не є вичерпним і час від часу змінюється, оскільки із розвитком фінансово-економічних відносин виникає потреба у їх контролюванні на законодавчому рівні з метою захисту прав громадян і забезпечення економічної безпеки держави, в цілому.

3. Реалізувати функції, які покладені суспільством на державний фінансовий контроль, можливо за допомогою застосування різних форм і методів, чітке визначення та критерії розмежування яких на законодавчому рівні досі відсутні. Основою класифікації форм державного фінансового контролю є час його проведення, а методів – певні ознаки (мета і завдання контролю, підстави виникнення контрольних правовідносин тощо). З цього випливає, що форми фінансового контролю можна поділити на попередній, поточний та наступний, а до методів віднести ревізію; перевірку; аудит; моніторинг; обстеження; аналіз; фінансово-економічну експертизу. Використання всієї сукупності форм і методів державного фінансового контролю у їх тісній взаємодії дасть змогу запобігти втраті контролю за перебігом господарських процесів та утворенню неконтрольованих сегментів у фінансовій сфері, а також попередить паралелізм та дублювання під час вжиття уповноваженими органами влади необхідних заходів. Все це сприятиме підвищенню ефективності фінансового контролю і якості відповідних державно-управлінських рішень.

4. В іноземних країнах державний фінансовий контроль, який виступає основним важелем впливу на сталий розвиток держави, здійснюють: у державах парламентського типу – парламент, у

президентських – виконавча влада. Спільні риси такого контролю зафіксовані в принципах Лімської декларації 1997 р.

Враховуючі сучасні умови, в яких перебуває українська економіка, а також несвоєчасне адаптування державного фінансового контролю в Україні до економічних змін останніх років, що спричинило значне зниження його ефективності, виникає необхідність у запозиченні зарубіжного досвіду організації державного фінансового контролю для можливого застосування певних його аспектів в українській контрольній діяльності. При цьому реформування діючої в Україні системи державного фінансового контролю повинно здійснюватися не лише на основі запозичення іноземного досвіду, а й з обов'язковим врахуванням історичних особливостей вітчизняного державотворення.

5. Основними факторами та явищами, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю в Україні на сьогоднішній день є: недосконалість вітчизняного законодавства: фіскальний характер більшості перевірок; слабка орієнтація системи державного фінансового контролю на всі стадії відтворювального процесу, оскільки він охоплює насамперед локальні інтереси, не завжди виходячи з необхідності задоволення потреб суспільства в цілому; недооцінка ролі фінансового контролю для забезпечення фінансової дисципліни в державі. Все це призводить до фінансових порушень та втрати значних фінансових коштів, а, як наслідок – деградація вітчизняної економіки.

6. Сучасна вітчизняна система державного фінансового контролю потребує удосконалення, шляхом застосування таких способів як: оновлення нормативно-правової бази у цій сфері, а саме визначення єдиних концептуальних засад організації цього контролю, уточнення і розмежування функцій органів фінансового контролю, стандартизація форми і методи контрольної діяльності; покращення матеріально-технічного забезпечення контрольних органів; впровадження сучасних інформаційно-технологічних інструментів; координація і налагодження взаємодії контрольних органів

різних рівнів та інших органів влади; вивчення і впровадження в практику іноземного досвіду проведення фінансового контролю тощо.

АНОТАЦІЯ

Магістерську роботу присвячено характеристиці здійснення державного фінансового контролю в Україні та розробка напрямів його удосконалення. У роботі обґрунтовано ступінь дослідженості теми, розглянуто загальні засади державного фінансового контролю. Основна частина дослідження присвячена аналізу здійснення державного фінансового контролю на сучасному етапі. Перераховано суб'єктів здійснення державного фінансового контролю в Україні. Систематизовано форми і методи державного фінансового контролю. Узагальнено іноземний досвід організації і реалізації державного фінансового контролю. Визначено фактори та явища, що перешкоджають ефективному здійсненню державного фінансового контролю. Проаналізовано різні статистичні дані щодо кількості фінансових правопорушень, розмірів сум стягнутих за їх вчинення, кількості осіб притягнених до різних видів відповідальності за фінансові правопорушення у період з 2015 р. до 2017 р. Наприкінці роботи сформульовано способи удосконалення державного фінансового контролю.

Ключеві слова: державний фінансовий контроль; суб'єкт державного фінансового контролю; ревізія; нагляд; аудитор; фінансове правопорушення.

ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the characteristics of the realization of state financial control in Ukraine and the development of directions for its improvement. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; one publication is indicated; the structure

and scope of work are indicated.

At the beginning of the work the general principles of state financial control are considered. The emergence and development of state financial control in the territory of modern Ukraine is outlined. The formation and development of state financial control in the territory of modern Ukraine took place in several stages from the time of Kievan Rus to the present is clarified. The state financial control in the categorical apparatus of science of public administration is described. Several points of view on the concept of public financial control are generalized. The constitutional and legal principles of state financial control are defined.

The main part of the research is devoted to the analysis of the implementation of state financial control at the present stage. The entities of the state financial control in Ukraine are listed. It is proposed to legislatively reduce the number of financial control bodies, to more clearly consolidate their functions and powers and spheres of their joint activity, to combine internal and external types of control among themselves. The forms and methods of the state financial control are systematized. Foreign experience in the organization and implementation of state financial control is generalized. In each state, the institution of state financial control has its own characteristics, which were formed under the influence of national traditions, state structure and features of public administration are revealed. The factors and phenomena that hinder the effective implementation of state financial control are determined. Different statistical data on the number of financial offenses, the amounts of charges collected for their commission, and the number of persons brought to different types of responsibility for financial violations between 2015 and 2017 are analyzed. On the basis of the research, it is concluded that the size of losses of state and financial resources in Ukraine decreases each year, but the size of the eliminated damage does not coincide with the size of the losses incurred.

At the end of the master's thesis, ways to improve state financial control are formulated. The improvement of public financial control should be based on a systematic approach is noted.

Keywords: state financial control; the subject of state financial control; revision; oversight; auditor; financial offenses.