

---

# ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ В СФЕРІ ФІНАНСІВ

УДК 341.233.1:351.72  
JEL classification: O16, O2

**Андріана Романівна БЕЛЯ**

аспірантка,  
відділ Регіональної фінансової політики,  
Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України,  
E-mail: ana1000@ukr.net

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Беля А. Р. Теоретичні засади функціонування системи державного фінансового контролю. *Економічний аналіз*. Тернопіль, 2018. Том 28. № 3. С. 134-139.

### **Анотація**

**Вступ.** У статті зосереджена увага на здобутках вітчизняних науковців, що розглядають теоретичні засади функціонування системи державного фінансового контролю в Україні.

**Мета.** Метою статті є аналіз та систематизація теоретичних засад функціонування системи державного фінансового контролю.

**Метод (методологія).** Для досягнення поставленої мети визначені наступні завдання: дослідити категоріальний апарат поняття «фінансовий контроль», яке б найбільш повно відображало сутність цієї категорії; проаналізувати термін «державний фінансовий контроль» на основі поглядів вітчизняних науковців; дослідити функції державного фінансового контролю як економічної категорії. Об'єктом дослідження є функціонування системи державного фінансового контролю. Предметом – теоретичні та практичні підходи щодо застосування системи державного фінансового контролю в Україні.

**Результати.** Головною метою фінансового контролю є сприяння зміцненню фінансового становища держави, економічному зростанню шляхом стеження за досягненням цільових орієнтирів та перевірки дотримання обмежуючих параметрів фінансового й економічного розвитку. Сутність державного фінансового контролю полягає в установленні фактичного стану справ та дотриманні вимог чинного законодавства об'єктом контролю щодо законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження предмета контролю, тобто активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії держави.

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль; нормативно-правове забезпечення; система.

## **THEORETICAL PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING OF THE STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM**

### **Abstract**

**Introduction.** *The article focuses on the achievements of domestic scholars who have been considering the theoretical foundations of the functioning of the system of state financial control in Ukraine.*

**Purpose.** *The article aims to analyse and systematize the theoretical foundations of the functioning of the state financial control system.*

**Method (methodology).** *To achieve the goal of the article, the following tasks have been identified: to investigate the categorical apparatus of the concept of "financial control" (to consider the essence of this category); to analyse the term "state financial control" on the basis of the views of domestic scientists; to investigate the functions of state financial control as an economic category. The object of the research is the functioning of the system of state financial control. The theoretical and practical approaches to the application of the system of state financial control in Ukraine are the subject of the study.*

**Results.** *The strengthening of the financial position of the state, economic growth by monitoring the achievement of target benchmarks and verification of compliance with the limiting parameters of financial and economic development have been promoted in the research. It has been determined the essence of the state financial institution. Among the main points we can distinguish the establishment of the actual state of affairs and its comply with the requirements of the current legislation as the object of control over the lawfulness; financial discipline and rationality during the formation, distribution, ownership, use and alienation of the subject of control. It means that the assets belong to the state, as well as the use of funds remaining in the subject of financial relations in connection with the privileges granted for payments to the budgets, state off-budget funds and loans, which are received under state guarantees.*

**Keywords:** *state financial control; legal framework; system.*

### **Вступ**

За роки становлення й розвинення української моделі системи державного фінансового контролю (далі – ДФК) накопичилося багато проблемних питань. Контрольно-ревізійні заходи, які здійснюються суб'єктами системи ДФР, свідчать, що незаконне, нецільове та неефективне використання державних фінансів є масовим явищем, що сприяє зростанню дефіциту державного бюджету, зриву фінансування державних програм, а значить й політичному та соціальному напруженню в громадянському суспільстві. Тому вважається актуальним і доцільним дослідити та узагальнити теоретичні положення системи фінансового контролю як складового елементу системи управління державними фінансами, визначити суперечності, недоліки, обґрунтувати удосконалення організаційно-правового забезпечення системи державного внутрішнього фінансового контролю на тлі світового досвіду. Отже, продовження наукових дискусій та досліджень у цій сфері потрібні для успішного завершення процесу реформування національної системи державного фінансового контролю, забезпечення держави високим рівнем фінансової дисципліни та запровадження інноваційних методичних підходів до ефективного управління державними фінансами.

### **Мета та завдання статті**

Мета статті – аналіз та систематизація теоретичних засад функціонування системи державного фінансового контролю.

Для досягнення поставленої мети визначені наступні завдання: дослідити категоріальний апарат поняття «фінансовий контроль», яке б найбільш повно відображало сутність цієї категорії; проаналізувати термін «державний фінансовий контроль» на основі поглядів вітчизняних науковців; дослідити функції державного фінансового контролю як економічної категорії.

Об'єктом дослідження є функціонування системи державного фінансового контролю. Предметом – теоретичні та практичні підходи до застосування системи державного фінансового контролю в Україні.

Про роль державного фінансового контролю йдеться у праці П. Петренко, який стверджує, що «організація та функціонування ефективної системи ДФК – обов'язковий елемент державного управління, і тому фінансовий контроль повинен здійснюватися не автономно, а як важлива ланка в загальній системі державного управління. Отже, фінансовий контроль як головний засіб державного управління є одночасно критерієм визначення ефективності цього управління» [6].

Погляд В. Г. Афанасьєва на фінансовий контроль як систему потребує уточнення, зокрема теза, що «контроль – це праця з нагляду і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам і т. д.; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання» [6], оскільки за організаційними формами контроль може виступати також у формі проведення аудиту, останній не застосовує нагляд навіть як прийом.

Для виконання своїх функцій система ДФК як об'єкт державного управління повинна бути побудована не тільки як система сукупності об'єктів, суб'єктів, організаційних контрольних заходів, спрямованих на оціночний результат управління, але й як цілісний та ефективно діючий механізм, побудований на правовій основі, сучасних загальних принципах організації такої системи, з визначеними повноваженнями та функціональними зв'язками.

Вивчення структури, елементів структури, функціональних, інформаційних та технологічних зв'язків елементів, загальних принципів та нормативних положень, методів і форм, результатів функціонування вітчизняної системи державного фінансового контролю дозволяє визначити її стан та проблеми, розробити рекомендації для подальшого вдосконалення її теоретичних та методичних засад.

Необхідність вивчення указаних аспектів пояснюється множиною різних позицій, підходів, поглядів науковців щодо організації і функціонування системи ДФК, проте серед них немає одностайної думки, про що зазначають Л. В. Дікань, Н. М. Шульга [4]. Деякі фахівці розмежовують поняття «система контролю», «система державного фінансового контролю», розглядаючи процес розвитку ДФК [4, с. 147]. Л. А. Савченко розглядає систему державного фінансового контролю як інститут фінансового права [5]. Л. В. Дікань та група науковців визначають загальну структурну побудову системи фінансового контролю як «сукупність елементів організації, функціонування та забезпечення дієвості контролю» [4, с. 5]. На їх думку, об'єкти, суб'єкти, предмет системи фінансового контролю через види, форми, способи, методи, принципи, техніку, технології та інші елементи утворюють у сукупності чотири блоки: нормативно-правове методичне забезпечення, методологічне забезпечення, науково-дослідне і кадрове забезпечення, матеріально-технічне і фінансове забезпечення [4, с. 6].

Запропонована науковцями Л. В. Діканем, Н. М. Шульгою структура найбільш раціональна, тому що на її основі має бути побудовано з урахуванням удосконалень система державного фінансового контролю (рис. 1). Вважаємо доцільним додати такі зміни до структурної побудови системи фінансового контролю: ввести до переліку забезпечень інформаційно-публічне забезпечення як елемент системи, оскільки необхідна публічна інформація про дійсні результати управління державними фінансами на державному і місцевому рівнях.

Також потребує розширення такий найважливіший елемент, як звітування системи ДФК. Цей блок має містити набагато більше завдань, ніж просто складання звітності об'єктами та суб'єктами ДФК. З метою підведення та узагальнення підсумків діяльності в цьому блоці системи ДФК повинна створюватися стратегія управлінського процесу державними фінансами на наступний період функціонування об'єктів на основі сучасного інструментарію методології: фінансового аналізу результатів, обліку ризиків та планування (прогнозування) нових показників. Отже, теоретичні положення чинної системи потребують подальшого дослідження та наукового визначення з метою побудови «найоптимальнішої і такої, що відповідала б вимогам ЄС» [1, с. 10].

Розглянемо запропоновану систему державного фінансового контролю та визначимо її складові функціональні елементи «діалектичним і логічним методами дослідження» [7, с. 91].

Можна погодитись з багатьма науковцями, що стверджують: «оскільки становлення системи ДФК в Україні відбувалося одночасно із процесом державотворення і переходом до ринкових відносин, то відсутність належної уваги при формуванні системи державного фінансового контролю призвела до виникнення необхідності її вдосконалення. У текстах нормативних актів і законопроектів зустрічається плутанина в термінології, сферу фінансового контролю не виправдано розширено, що не сприяє підвищенню його авторитету й дієвості в суспільстві» [8, с. 25].

Зауважимо, що ці обставини ніяк не сприяли формуванню досконалої та унікальної системи саме для України, з урахуванням економічних, політичних, суспільних явищ та особливостей, їм притаманних, й призвели до відсутності серед дослідників, вчених, економістів, представників законодавчої та виконавчої влади саме спільної думки щодо положень, визначень та засад системи державного фінансового контролю.



**Рис. 1. Система державного фінансового контролю [4].**

Водночас чинний інструментарій нормативно-правового українського законодавства не містить таких дефініцій, як «фінансовий контроль», «система державного фінансового контролю», «державний фінансовий контроль», не визначено головного органу з державного фінансового контролю – існують лише загальні положення щодо проведення порядку здійснення контрольних заходів. Така правова розгалуженість впливає з того, що вирішення загострених питань системи ДФК в Україні регулюється й дотепер дуже слабкими заходами: досі не прийнято єдиного нормативного акту з державного фінансового контролю. Мається на увазі подання у відповідні Комітети Верховної Ради декількох проектів Закону України.

Виходячи з аналізу визначень поняття «державний фінансовий контроль» вітчизняними вченими, задля пізнання сутності терміну нами було здійснено композицію поняття «державний фінансовий контроль».

На нашу думку, поняття «державний фінансовий контроль» синтезує в собі низку взаємодоповнюючих понять, таких, як «контроль», «фінансовий контроль» та загальне уявлення про державні функції.

Насамперед розглянемо докладніше поняття «контроль» у всіх його значеннях.

Контроль — не самоціль, а невід’ємна складова системи державного регулювання, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів і порушення принципів, законності, ефективності та економії матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити коригуючі заходи, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, одержати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому.

Контроль у широкому розумінні — це процес, який має забезпечити відповідність функціонування об’єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставленої мети [3, с. 5].

Саме тому сутність контролю полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на об’єкти управління, який передбачає систематичний нагляд, спостереження за їхньою діяльністю для виявлення відхилень від установлених норм, правил, вимог чи завдань у процесі їхнього виконання [3, с. 6].

Далі розглянемо докладніше поняття «фінансовий контроль». Фінансовий контроль можна охарактеризувати за трьома напрямками:

- по-перше, фінансовий контроль — як функція управління фінансами, де, з одного боку, він є засобом поєднання функцій фінансового планування і прогнозування, фінансового обліку та статистики, з іншого — передумовою здійснення функцій фінансового аналізу та регулювання [2, с. 538];
- по-друге, фінансовий контроль — комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Фінансовий

---

контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності [3, с. 6];

- по-третє, фінансовий контроль — регламентована чинним законодавством і установчими документами діяльність державних, регіональних, галузевих органів, громадськості, саморегульованих організацій, суб'єктів господарювання з контролю за правильністю фінансового планування, обґрунтованістю, повнотою і своєчасністю надходжень до фондів грошових коштів, а також законністю й ефективністю їх використання [9, с. 11].

За результатом композиції маємо змогу сформулювати власне поняття «система державного фінансового контролю», що містить сутнісні характеристики складових понять «контроль» та «фінансовий контроль», з цього випливає, що державний фінансовий контроль є синтезом різновидів фінансового контролю, що здійснюється на усіх рівнях відповідними суб'єктамиДФК для того, щоб досягти цілей і вирішити завдання, які є визначені державою. Його сутність полягає у встановленні реального стану справ, а також у дотриманні вимог чинного законодавства об'єктом контролю щодо законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії держави.

При цьому система державного фінансового контролю виконує одну з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприяттні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання її фінансових ресурсів для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів.

### **Висновки та перспективи подальших розвідок**

Узагальнюючи поняття, мету, завдання та функції державного фінансового контролю, хочемо підсумувати, у чому полягає сутність державного фінансового контролю, а саме: у діяльності органів, підпорядкованих представницькій і виконавчій владі, з визначення законності, обґрунтованості, правильності й ефективності формування, відтворення, розподілу, перерозподілу і використання ВВП; виконання держбюджету і бюджетів державних цільових фондів, державних цільових програм і національних проєктів; організації грошового обігу; використання державою кредитних ресурсів; стану внутрішнього і зовнішнього держборгу; використання державної власності, майнових прав як джерела доходів; формування і використання державних резервів; надання фінансових і податкових пільг і преференцій; здійснення суб'єктами господарювання і домогосподарствами фінансово-господарської діяльності; концентрації суб'єктів господарювання на товарних ринках і ринках фінансових послуг; протидії (запобігання) легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму; системи ухвалення фінансових рішень і управління фінансовими ризиками.

У результаті дослідження проаналізовано теоретичні положення системи державного фінансового контролю, які впливають на дієвість на його кінцевому етапі. Вирішення основних питань вдосконалення системиДФК може бути досягнуте лише завдяки розробленій державній концепції, яка повинна відповідати вимогам сучасності та спиратися на світовий досвід.

### **Список літератури**

1. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). Москва : Политиздат, 1973. 125 с.
2. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України : підручник. Київ : НІОС, 2002. 608 с.
3. Гуцаленко Л. В. Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.]. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 424 с.
4. Дікань Л. В. Голуб Ю. О., Синюгіна Н. В., Шульга Н. М., Мултанівська Т. В., Воїнова Т. С. Система фінансового контролю в Україні: сучасний стан організації та перспективи розвитку. Харків: Вид. ХНЕУ, 2010. 96 с.
5. Зайцев В. М. Удосконалення фінансового контролю в системі державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2009. 222 с.
6. Петренко С. М. Інформаційне забезпечення внутрішнього контролю господарських систем : монографія. Донецьк : ДонНУЕТ, 2007. 290 с.
7. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
8. Стефанюк І. Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 6. С. 84-102.
9. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль в Україні: теорія, методологія, практика : автореф. дис. д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ, 2014. 42 с.

---

## References

1. Afanas'ev, V. H. (1973). *Nauchnoe upravlenye obshchestvom (opyt sistemnoho issledovaniya)*. Moscow : Politizdat. [in Russian].
2. Vasylyk, O. D., Pavlyuk, K. V. (2002). *Derzhavni finansy Ukrayiny*. Kyiv : NIOS. [in Ukrainian].
3. Hutsalenko, L. V., Deriy, V. A., Kotsupatryy, M. M. (2009). *Derzhavnyy finansovyy kontrol'*. Kyiv : Tsentr uchbovoyi literatury. [in Ukrainian].
4. Dikan', L. V., Holub, Yu. O., Synyuhina, N. V., Shul'ha, N. M., Multanivs'ka, T. V., Voyinova, T. S. (2010). *Systema finansovoho kontrolyu v Ukrayini: suchasnyy stan orhanizatsiyi ta perspektyvy rozvytku*. Kharkiv: Vyd. KhNEU. [in Ukrainian].
5. Zaytsev, V. M. (2009). *Udoskonalennya finansovoho kontrolyu v systemi derzhavnoho upravlinnya*. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Petrenko, S. M. (2007). *Informatsiyne zabezpechennya vnutrishn'oho kontrolyu hospodars'kykh system*. Donets'k : DonNUET. [in Ukrainian].
7. Savchenko, L. A. (2008). *Pravovi osnovy finansovoho kontrolyu*. Kyiv : Yurinkom Inter, 2008. 504 s. [in Ukrainian].
8. Stefanyuk, I. B. (2011). Metodolohichni zasady funktsionuvannya systemy derzhavnoho vnutrishn'oho finansovoho kontrolyu v Ukrayini. *Finansy Ukrayiny*, 6, 84-102. [in Ukrainian].
9. Shevchuk, O. A. (2014). *Derzhavnyy finansovyy kontrol' v Ukrayini: teoriya, metodolohiya, praktyka*. Kyiv. [in Ukrainian].

**Стаття надійшла до редакції – 05.10.2018 р., прийнята до друку – 19.10.2018 р.**