

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

### PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL OF THE BUDGETARY PROCESS IN UKRAINE

У статті розглянуто теоретичні аспекти проведення державного внутрішнього фінансового контролю, обґрунтовано необхідність здійснення та посилення його ролі в умовах трансформаційних перетворень. Автором статті проаналізовано розвиток і стан державного внутрішнього фінансового контролю, визначено проблеми у цій сфері, обґрунтовано напрями вдосконалення функціонування органів, які реалізують завдання цього виду контролю в Україні. Досліджено зарубіжний досвід державного внутрішнього фінансового контролю та можливості його впровадження у вітчизняну практику. Доведено, що високий рівень законності і дисципліни у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів – один із критеріїв правової держави, а державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених цілей.

**Ключові слова:** контроль, державний контроль, державний внутрішній контроль, бюджетний процес, система контролю.

*В статье рассмотрены теоретические аспекты проведения государственного*

*внутреннего финансового контроля в бюджетном процессе, обоснована необходимость осуществления и усиления его роли в условиях трансформационных преобразований. Автором статьи проанализировано развитие и состояние государственного внутреннего финансового контроля, определены проблемы в этой сфере, обоснованы направления совершенствования функционирования органов, реализующих задачи этого вида контроля в Украине. Исследован зарубежный опыт государственного внутреннего финансового контроля и возможности его внедрения в отечественную практику. Доказано, что высокий уровень законности и дисциплины в сфере формирования, распределения и использования финансовых ресурсов – один из критериев правового государства, а государственный финансовый контроль является одной из важнейших функций государственного управления, заключается в содействии реализации финансовой политики государства, обеспечении процесса формирования и эффективного использования финансовых ресурсов государства для достижения поставленных целей.*

**Ключевые слова:** контроль, государственный контроль, государственный внутренний контроль, бюджетный процесс, система контроля.

УДК 342.9

<https://doi.org/10.32843/infrastruct38-52>

**Коломийчук Н.М.**

к.е.н., доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія

Тернопільський національний економічний університет

*The relevance of the research topic is due to the fact that state financial control is one of the main means of implementing the financial and legal policy, the most important lever of the financial mechanism. Its purpose is to facilitate the successful implementation of financial strategy and tactics, the expedient and efficient allocation and use of financial resources. A high level of legality and discipline in the field of formation, distribution and use of public funds is one of the criteria of the rule of law. Ensuring the effective formation and use of budget funds, which contributes to strengthening the economic power of the country and increasing the well-being of citizens, is one of the main problems of modern economic development of our country. One of the ways to solve it is to improve the system of public internal financial control. In the conditions of development of market relations in Ukraine and radical changes in the economic and political structures of the state, a system of state financial control was formed. However, it is ineffective, as evidenced by the increase in the number and volume of budget offenses. At the present stage, the scientific and practical task of forming an effective system of state internal financial control, developing methodological provisions of its functioning and development, assessing the effectiveness of interaction of subjects and objects of control, introduction of new types, forms and methods of control aimed at increasing effectiveness of the budget process. The article discusses the theoretical aspects of conducting the state internal financial control in the budget process, substantiates the necessity of realization and strengthening of its role in the conditions of transformational transformations. The foreign experience of state internal financial control and the possibility of its implementation in domestic practice are investigated. A high level of legality and discipline in the area of formation, distribution and use of financial resources is one of the criteria of the rule of law, and public financial control is one of the most important functions of public administration, which is to facilitate the implementation of financial policy of the state, to ensure the process of formation and efficient use of financial resources of the states to achieve their goals.*

**Key words:** control, state control, state internal control, budget process, control system.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі є незадовільним, а факти нецільового використання, неповернення бюджетних коштів, малоефективного управління і відчуження державної власності спостерігаються часто. Аналіз ефективності державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі дав змогу виявити значну кількість проблем, пов'язаних з його становленням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні основи державного фінансового контролю і державного внутрішнього фінансового контролю розкрито у працях таких

відомих учених, як: В. Андрущенко, М. Базась, О. Барановський, М. Бариніна-Закірова, М. Білуха, Т. Боголіб, Ф. Бутинець, О. Василик, П. Германчук, М. Головань, Л. Гуцаленко, В. Дем'янішин, В. Дерій, О. Десятнюк, Є. Калюга, О. Кириленко, А. Крисоватий, С. Левицька, К. Павлюк, І. Микитюк, Є. Мних, Н. Рубан, В. Рудницький, В. Федосов, А. Хмельков, В. Шевчук, С. Юрій та ін. Хоча внесок згаданих дослідників у розвиток теорії та практики фінансового контролю є значним, в умовах нестабільної економічної ситуації у країні потребують поглибленого дослідження теоретичні й методологічні засади єдиної системи державного внутрішнього фінансового контролю.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз стану державного внутрішнього фінансового контролю, визначення напрямів удосконалення функціонування тих органів, які реалізують завдання цього виду контролю в Україні. Необхідно також охарактеризувати сучасний стан, особливості розвитку і проблеми теоретичного та організаційно-правового забезпечення системи державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі; окреслити напрями вдосконалення організації державного внутрішнього фінансового контролю і визначити підходи до формування його ефективної системи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі набуває особливої актуальності науково-практичне завдання формування ефективної системи державного внутрішнього фінансового контролю, розроблення методичних положень її функціонування та розвитку, оцінки результативності взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю, впровадження нових видів, форм і методів контролю, спрямованих на підвищення ефективності бюджетного процесу. Потребують поглибленого дослідження проблеми наукового, нормативно-правового, методичного та інформаційно-технічного забезпечення системи державного внутрішнього фінансового контролю в нашій країні щодо впровадження у практику сучасного вітчизняного і зарубіжного досвіду, розроблення та реалізації новітніх інформаційно-програмних проектів [1].

Через наявність перманентних недоліків чинної системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі постає питання необхідності створення єдиної системи контролю, яка могла б адекватно реагувати на численні соціально-економічні проблеми, забезпечувати єдність та стійкість організаційно-економічних зв'язків між усіма гілками влади, охоплювати всі рівні й галузі бюджетної сфери і була би цілісною, побудованою на єдиних організаційно-методологічних принципах та нормах функціонування і виконання окреслених завдань із чітким визначенням органів контролю і розподілом їхніх функцій та повноважень [2].

На нашу думку, для створення системи державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі доцільно провести низку заходів, причому з дотриманням чіткої послідовності їхніх етапів, серед яких:

- розроблення основ організації державного внутрішнього фінансового контролю на основі аналізу системи управління і визначення принципів організації, мети та завдань;
- визначення складу суб'єктів та ієрархічних рівнів управління державного внутрішнього фінансового контролю;
- формування системи об'єктів державного внутрішнього фінансового контролю;

- розроблення інформаційного (регламентного) забезпечення діяльності;
- остаточне прийняття рішення про впровадження системи;
- виявлення резервів системи у процесі її функціонування.

Водночас створення повноцінної, законодавчо регламентованої системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі, на наш погляд, потребує застосування системного підходу до формування його концептуальних і методичних основ, серед яких: понятійний апарат; цілі, завдання та принципи здійснення; функції, об'єкти й методи; критерії та показники, їхня інформаційна база; форми організації, реалізації та контролю виконання рекомендацій такого контролю.

Система державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі має бути спрямована на виправлення порушень і недопущення їх у майбутньому. Важливо, щоб ця ж система на місцевому рівні вирізнялася постійним характером та стабільністю. Побудувати ефективну систему державного внутрішнього фінансового контролю в Україні, яка би забезпечувала стабільний стан фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах, можливо лише за умов наявності ефективно функціонуючої системи державного внутрішнього фінансового контролю в органах місцевої влади на всіх рівнях (області, райони, міста, села тощо), тобто системи муніципального фінансового контролю.

На нашу думку, для усунення недоліків доцільно провести зміни за такими напрямами, як:

- визначення єдиних концептуальних засад організації цього контролю;
- оптимізація організаційної структури державного фінансового контролю;
- уточнення та розмежування функцій органів державного фінансового контролю;
- стандартизація форм і методів контрольної діяльності;
- удосконалення кадрового забезпечення системи державного фінансового контролю;
- покращення матеріально-технічного, наукового й інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю.

Вважаємо, що основними завданнями вдосконалення системи державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі є:

- визначення нових засад організації державного внутрішнього фінансового контролю з урахуванням сучасних умов розвитку України, що базується на відповідальності керівника;
- формування єдиного правового поля для розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю як складової частини державного управління. Чітке визначення на законодавчому

рівні сутності державного внутрішнього фінансового контролю дасть змогу оптимізувати і збалансувати організаційні структури контролю;

- розроблення методики здійснення внутрішнього контролю на основі європейського досвіду з метою деталізації й уніфікації контрольних процедур;

- удосконалення кадрового забезпечення служб внутрішнього аудиту;

- створення належної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, налагодження зв'язків із громадськістю й засобами масової інформації.

Проведене дослідження показало, що сьогодні у світі не розроблено єдиного підходу до вирішення проблем організації державного внутрішнього фінансового контролю загалом і у бюджетному процесі зокрема. Організаційна структура вищих органів державного контролю формується по-різному в кожній із країн, залежно від їхнього історичного розвитку і впливів політичних систем. Варто уточнити, що на сучасному етапі неможливо повністю перенести досвід організації державного внутрішнього фінансового контролю в розвинутих країнах світу у вітчизняну практику з певних причин, серед яких: недостатній рівень розвитку національної системи державного управління; нерозробленість стратегії розвитку національної економіки; невизначеність основних завдань органів державного внутрішнього фінансового контролю у контексті її розвитку [3].

Ми погоджуємося з твердженням А. Хмелькова, що доцільним є закріплення за органом фінансового контролю таких компетенцій з питань контролю за:

- діяльністю суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю щодо ефективності та результативності виконання ними своїх контрольних повноважень;

- цільовим витрачанням державних бюджетних коштів, спрямованих на утримання міністерств, відомств, установ, усіх об'єктів, що фінансуються за рахунок вказаного джерела;

- законним використанням державного майна, що перебуває у власності державних підприємств;

- законним управлінням державним майном, на яке поширюється управління міністерств, відомств, установ;

- законністю витрачання бюджетних коштів державними підприємствами на своє утримання;

- цільовим витрачанням державних бюджетних коштів, спрямованих головним розпорядником і розпорядниками іншого рівня за бюджетними програмами;

- цільовим витрачанням державних бюджетних коштів кінцевими одержувачами за бюджетними програмами [4].

Суб'єктів державного внутрішнього фінансового контролю за ознаками компетенції щодо об'єктів контролю доцільно поділити на три групи:

- перша група – вищий державний фінансовий контроль;

- друга група – зовнішній державний фінансовий контроль;

- третя група – внутрішній державний фінансовий контроль.

На нашу думку, створена таким чином система державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі дасть змогу виявляти фінансові порушення на всіх стадіях бюджетного процесу і здійснювати коригування нормативно-правової бази для недопущення фінансових порушень і зловживань.

Єдина система державного внутрішнього фінансового контролю має контролювати всіх юридичних осіб (які причетні до здійснення операцій із державними фінансовими ресурсами або майном) – державні органи й установи, у тому числі державні цільові фонди та Національний банк України, органи місцевого самоврядування, комерційні банки, страхові організації, комерційні організації та недержавні комерційні організації – у частині, пов'язаній з отриманням, перерахуванням або використанням ними державних фінансових ресурсів, використанням державної власності та з наявністю у них податкових, митних та інших пільг, наданих державними органами [5].

Сучасна модель єдиної системи державного внутрішнього фінансового контролю має органічно поєднувати: спеціально виділені структури (фахових спеціалістів) у правоохоронних, судово-експертних і судових органах, які працюватимуть за матеріалами контролюючих органів щодо фінансових правопорушень; взаємоузгоджену законодавчо-нормативну базу та єдину інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, що сприятиме вдосконаленню правового забезпечення і методичного й аналітичного потенціалу контрольної діяльності; централізований підрозділ матеріально-технічного та фінансового забезпечення, що дасть можливість здійснення контролю й економії державних фінансових ресурсів на утримання органів системи. Під час застосування такого підходу на кожному етапі реалізації державного фінансового контролю можуть бути збережені всі нині діючі контролюючі органи (за умов їхньої модернізації та чіткого розмежування функцій) [6].

Як показує світовий досвід, використання всіма суб'єктами державного внутрішнього фінансового контролю у своїй діяльності єдиних базових принципів та основних процедур буде сприяти підвищенню якості контрольних заходів, більш повному охопленню ними фінансових операцій і створенню умов для аналізу й оцінювання ефективності бюджетних послуг [7].

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, згідно з проведеним дослідженням чинної

системи фінансового контролю, бажаного успіху в створенні єдиної системи державного внутрішнього фінансового контролю у бюджетному процесі можна досягти лише за умови кропіткої роботи з комплексної поетапної реалізації всіх запропонованих заходів. Зокрема, необхідно вдосконалити функції та впровадити сучасні механізми, методи і форми здійснення контролю у практичну діяльність наявних органів державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі. Зауважимо, що запропоновані заходи вдосконалення сприятимуть не тільки створенню єдиної системи державного внутрішнього фінансового контролю в бюджетному процесі, а й удосконаленню законодавчих актів, що регламентують організацію контролю, підвищенню якості його організаційного, методологічного та інформаційного забезпечення.

Вирішити проблемні питання національної системи державного внутрішнього фінансового контролю допоможе застосування єдиної стратегії, яка має відповідати вимогам сучасності та спиратися на прийняті у всьому світі норми з урахуванням національних особливостей управління.

Вважаємо, що реформування контрольних функцій державного управління на регіональному і місцевому рівнях та досягнення їхньої ефективності дадуть змогу українській економіці динамічно і результативно розвиватися.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Закон України «Про державний внутрішній фінансовий контроль» від 25.12.2008 р. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/51285> (дата звернення: 10.12.2019).
2. Кулай А.В. Актуальні проблеми організації бюджетного процесу в Україні. Економічні науки. 2010. Вип. 7(25). С. 1–9.
3. Андрюшин С. Общегосударственный финансовый контроль: проблемы организации. Экономист. 2009. Вып. № 6. С. 64–71.
4. Хмельков А.В. Напрями розвитку системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. Електронне наукове фахове видання Державне управління: удосконалення та розвиток URL:

<http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=79> (дата звернення: 13.12.2019).

5. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Національна Академія державного управління. Київ, 2011. 38 с.

6. Шевченко Н.В. Оцінка ефективності державного фінансового контролю в системі фінансових відносин. Демократичне самоврядування. 2011. № 1. URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/Vsnau/2011\\_1/9Vygovska.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/Vsnau/2011_1/9Vygovska.pdf) (дата звернення: 13.12.2019).

7. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Центр учб. л-ри, 2008. 320 с.

#### REFERENCES:

1. On public internal financial control: the draft law of Ukraine [Electronic resource] Available at: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/51285> (accessed 10 December 2019).
2. Kulai A. V. (2010) Aktualni problemy orhanizatsii biudzhethnoho protsesu v Ukraini [Actual problems of organization of the budget process in Ukraine]. Ekonomichni nauky.
3. Andriushyn S. (2009) Obshehosudarstvennyi finansovyi kontrol: problemy orhanyzatsyy. [National financial control: problems of the organization]. Ekonomist.
4. Khmelkov A. V. (2019) Napriamy rozvytku systemy derzhavnoho vnutrishnoho finansovoho kontroliu v Ukraini [Areas of development of the system of state internal financial control in Ukraine] Elektronne naukove fakrove vydannia Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. Available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=79> (accessed 13 December 2019).
5. Dmitrenko G. V. (2010) Orgnizatsia i zdiysnennya derzavnogo kontroly v Ukraini (finansovo-ekonomichni aspekty) [Organization and realization of state control in Ukraine] (PhD Thesis). Kiev. (in Ukrainian)
6. Shevchenko N. V. (2011) Otsinka efektyvnosti derzhavnoho finansovoho kontroliu v systemi finansovykh vidnosyn [Assessment of the effectiveness of public financial control in the system of financial relations]. Demokratychnе samovriadyvannia. Available at: [http://www.nbu.gov.ua/portal/chem\\_biol/Vsnau/2011\\_1/9Vygovska.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/chem_biol/Vsnau/2011_1/9Vygovska.pdf) (accessed 13 December 2019).
7. Myrhorodska L. O. (2008) Finansovi systemy zaru-bizhnykh krain [Financial systems of foreign countries].

**PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF THE PUBLIC INTERNAL FINANCIAL CONTROL  
OF THE BUDGETARY PROCESS IN UKRAINE**

**The purpose of the article.** The current state of the public internal financial control system in the budget process is unsatisfactory, and the facts of misuse, non-return of budget funds, inefficient management and alienation of state property are often observed. An analysis of the effectiveness of public internal financial control in the budget process has revealed a considerable number of problems related to its formation.

**Methodology.** The purpose of the study is to analyze the state of the state internal financial control, to determine the directions of improving the functioning of those bodies that implement the tasks of this type of control in Ukraine.

**Results.** At the present stage, the scientific and practical task of forming an effective system of state internal financial control, developing methodological provisions of its functioning and development, evaluating the effectiveness of interaction of subjects and objects of control, introduction of new types, forms and methods of control aimed at to increase the efficiency of the budget process. They need an in-depth study of the problem of scientific, regulatory, methodological and information-technical support of the system of state internal financial control in our country regarding the implementation of modern domestic and foreign experience, development and implementation of the latest information and software projects. Due to the permanent shortcomings of the existing system of state internal financial control in the budget process, the question arises of the need to create a unified system of control that could adequately respond to numerous socio-economic problems, ensure the unity and stability of organizational and economic ties between all branches of government, cover all levels and branches of the budget sphere and would be holistic, based on common organizational and methodological principles and norms of functioning and fulfillment of the set objectives with a clear definition of the control and distribution of their functions and powers. In our opinion, in order to create a system of public internal financial control in the budget process, it is advisable to carry out a number of measures, and with a clear sequence of their stages.

**Practical implications.** Let us pay a special attention to the system of public internal financial control in the budget process. It should be aimed at correcting irregularities and preventing them in the future. It is important that the same system at the local level is distinguished by its constant nature and stability.

Establishing an effective system of public internal financial control in Ukraine, which would ensure a stable state of fiscal discipline in the regions, is possible only if there is an effective functioning system of public internal financial control in local authorities at all levels (districts, cities, villages etc.), that is, municipal financial control systems. In our opinion, to remedy the shortcomings, it is advisable to make changes in the following areas:

- defining common conceptual foundations for the organization of this control;
- optimization of the organizational structure of the state financial control;
- clarification and delineation of functions of bodies of state financial control;
- improvement of personnel support of the system of state financial control;
- improvement of logistical, scientific and informational-analytical support of functioning of the system of state financial control.

**Value / originality.** Thus, according to the conducted study of the current system of financial control, the desired success in creating a unified system of public internal financial control in the budgetary process can be achieved only if you work hard to comprehensively complete all the proposed measures. In particular, it is necessary to improve the functions and introduce modern mechanisms, methods and forms of control in the practical activity of the existing bodies of state internal financial control in the budget process.