

СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ



CONTROL SYSTEMS

УДК 336.01

JEL Classification G38; H30; K29

**Баранюк Юрій**

аспірант кафедри фінансів, голова Наукового товариства  
студентів, аспірантів, докторантів та молодих вчених  
Київський національний торговельно-економічний університет  
Київ, Україна

E-mail: baraniukyurii@gmail.com

## ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

### **Анотація**

**Вступ.** Інституалізація системи державного фінансового контролю в умовах ринкових трансформацій потребує своєчасних та дієвих реформ, що здатні підвищити ефективність її функціонування та покращити стан державного управління. Ефективність державного фінансового контролю залежить від рівня розвиненості формальних та соціальних обмежень. Визначення впливу цих норм в межах інституційних засад державного фінансового контролю потребує врахування і механізму контролю, який забезпечує функціонування означеного інституту.

**Методи.** У дослідженні використовувались інструменти системного аналізу фінансово-економічних процесів, методи компаративного аналізу, алгебраїчно-геометричні методи.

**Результати.** Доведено, що інституційний напрям сучасної економічної науки має здатність подолати ті проблеми економічної теорії, які визначаються дисбалансами в економіці. Визначено, що між формальними та соціальними обмеженнями і механізмом контролю існує взаємозалежність. Встановлено, що інституційні засади системи державного фінансового контролю в Україні закладено, про що свідчать сформовані норми вітчизняного законодавства, соціальні трансформації та ресурсне забезпечення механізму контролю.

**Перспективи.** Для того, щоб ефективно реформувати систему державного фінансового контролю в Україні необхідно одночасно із модернізацією інституційних засад забезпечити підвищення дотримання фінансової дисципліни. При цьому, важливою умовою подальшого розвитку державного фінансового контролю в контексті його інституалізації та становлення державно-приватних відносин є зворотна реакція бізнесу, який може через неформальні норми надати сигнал необхідності змін у формальних та забезпечити зміцнення національної економіки.

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, інституційні засади, формальні обмеження, соціальні обмеження, ресурсне забезпечення.

### **Вступ.**

Інституалізація системи державного фінансового контролю в умовах ринкових трансформацій потребує своєчасних та дієвих реформ, що здатні підвищити ефективність її функціонування та покращити стан державного управління. Ринкова економіка не створює умови для підтримки всіх сфер соціально-економічного розвитку, що вимагає втручання держави в ці процеси.

Законодавчі межі державного фінансового контролю встановлені фактично в усьому світі,

про що свідчить членство 194 країн в *INTOSAI*. Проте, адаптувати міжнародні норми до національних потреб вдається не в усіх країнах. Причинами цього є не стільки законодавча невизначеність, а скільки не дієвість зафіксованих норм. Адже, ефективність державного фінансового контролю також залежить від рівня розвиненості неформальних обмежень, які склалися в суспільстві. Визначення впливу формальних та соціальних обмежень в межах інституційних засад державного фінансового контролю потребує врахування і механізму контролю, який забезпечує функціонування інституту.

Інститут державного фінансового контролю покликаний узгоджувати інтереси економічних суб'єктів, а визначення його інституційних засад має важливе значення як для всієї світової спільноти в цілому, так і окремих країн зокрема.

### **Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Розвиток інституційного напрямку в державотворенні висвітлено в працях вітчизняних економістів, а саме: А. Мазаракі, І. Чугунова, О. Барановського, А. Гриценка, Т. Канєвої, С. Бардаша, С. Волосович, Ю. Слободяник, М. Пасічного та інших. Серед зарубіжних вчених значний вклад в розвиток науки про інституціоналізм здійснили Д. Норд, Р. Кеохан, С. Краснер, М. Макина, К. Соколофф та інші. Проте, незважаючи на високий рівень існуючих теоретичних розробок, подальшого вирішення потребують проблеми ідентифікації складу і структури інституційних засад державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки.

### **Мета.**

Метою дослідження було обґрунтування інституційних засад державного фінансового контролю та розкриття взаємозв'язку між формальними та соціальними обмеженнями і складовими механізму контролю.

### **Методологія дослідження.**

Методологічною основою дослідження слугував системний аналіз фінансово-економічних процесів, методи компаративного аналізу нормативно-правового регулювання та організації державного фінансового контролю; та алгебраїчно-геометричні методи, які застосовувалися в коефіцієнтному аналізі впливу інституційних засад державного фінансового контролю на розвиток системи в цілому.

### **Результати.**

Зміст інституційного підходу розкривається через неможливість ринкової економіки ефективно та збалансовано функціонувати без держави. Представники інституціоналізму стверджують, що країни, які не бажають залишатися на периферії світового розвитку, повинні запозичувати інститути західних країн та механізми їх розвитку. У другій половині ХХ ст. внаслідок краху радянської та колоніальної систем положення інституційного розвитку було уточнено у межах неоінституціоналізму. При цьому наголошувалося на неможливості простого перенесення інститутів західного суспільства та їх досвіду, оскільки внутрішнім двигуном модернізації є врахування національних особливостей інститутів [1, с. 6].

Нобелівський лауреат Д. Норт розглядав інститути як «правила гри» в суспільстві, що створені індивідом та організують відносини між людьми [2, с. 17]. На думку І. Чугунова та Л. Лисяк, необхідні інститути у сфері державних фінансів формуються у процесі суспільного розвитку, певні функціональні зв'язки, що встановлюються між ними, стають підґрунтям виникнення відповідних фінансових відносин [3, с. 4].

О. Амосов та Н. Гавкалова інституціоналізм взагалі не розглядають як цілісну економічну теорію. На їх думку, прихильників цього напрямку об'єднують загальні підходи до досліджень: міждисциплінарний підхід, ідея поступової еволюції соціальних інститутів, визнання необхідності публічного управління з метою встановлення соціального контролю над бізнесом та інші [4, с. 16]. При чому, розгляд неоінституціоналізму як продовження неокласичної економічної теорії все ж не

дає відповідь на питання, яким чином економіка спроможна впливати на зміну основ побудови соціальних інституцій [5]?

Інституційний напрям сучасної економічної науки має здатність подолати ті проблеми економічної теорії, які визначаються дисбалансами в економіці. Саме інституціональні зміни визначають радикальність та масштабність перетворень, що пов'язані з коригуванням економічних політик у країнах світу в напрямку раціональності. Досвід формування відповідних інститутів засвідчує, що виникають проблеми з джерелами покриття витрат на інституціональні нововведення та не завжди вдається створити ефективний інститут. Але з часом, протиріччя зі створенням неефективного інституту набуває суперечностей і потребує знову формального рішення [6, с. 23], доки не вдасться досягти його ефективності. Проте, не менш вагомою проблемою ринкових трансформацій є те, що неефективні інститути можуть виділитися із раніше ефективних інститутів. Зокрема, норми Податкового кодексу України визначають одну із баз оподаткування податок на прибуток. Варто зазначити, що в національних умовах дана формальна норма є чітким прикладом її перетворення в неефективний інститут, що пояснюється появою умов, за яких можливе уникнення від оподаткування. Соціальні інститути, любіючи національні інтереси, прагнуть змінити базу оподаткування із прибутку на виведений капітал.

На думку Г. Катамадзе, Президента Асоціації платників податків України, зміна бази оподаткування забезпечить зростання податкових надходжень для держави, оскільки частина доходів штучно покривається відповідними витратами, зміст яких полягає в переказі коштів на рахунки офшорних компаній. Як наслідок, у такий спосіб занижуються отримані фінансові результати до оподаткування (на форумі *Level Up Ukraine 2017*). Ця проблема, існує і за межами України, зокрема, «за даними Європейської комісії, станом на 2016 р. 72 % міжнародних корпорацій, що є платниками податків в ЄС, використовували різноманітні схеми для мінімізації бази оподаткування, тим самим держави-члени ЄС недоотримали податкових надходжень на суму 10 трильйонів доларів США» [цит. по 7, с. 149].

Зоною перехрещення прямих інтересів держави, корпорацій та домогосподарств є загальна макроекономічна стабільність. У той же час існує зона непрямой єдності інтересів, що обумовлена взаємною зацікавленістю кожного суб'єкта у нормальному функціонуванні інших. Так, наприклад, підприємства і домогосподарства зацікавлені у забезпеченні виконанні державою таких функцій, як: захисту прав та майна громадян і підприємств, національного суверенітету у сфері зовнішньоекономічних відносин. Із іншої сторони, держава та домогосподарства зацікавлені в ефективному функціонуванні підприємств як постачальників товарів та послуг [8, с. 362]. Зі сторони корпорацій та держави зацікавленість проявляється в підтримці платоспроможного споживчого попиту, який створюють домогосподарства.

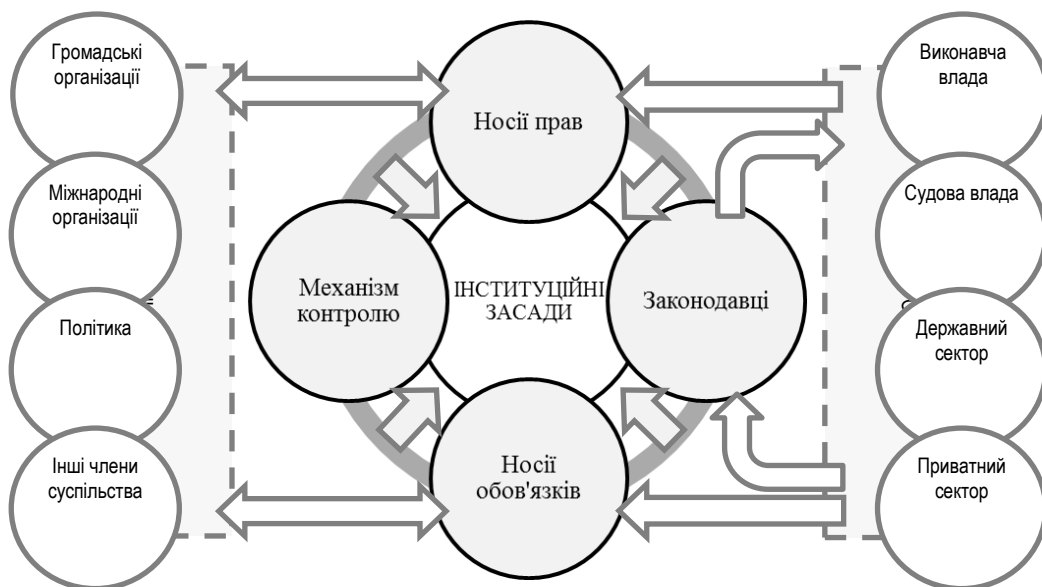
Враховуючи взаємозалежність у розвитку держави, підприємств та домогосподарств, слід відмітити, що тільки держава наділена інструментами регулювання даного розвитку у спосіб публічного управління. До інститутів публічного управління відносять договір, право, власність та визнаний авторитет. Публічне управління є основою для публічного адміністрування та зосереджене на внутрішній діяльності державних установ, в той час коли публічне адміністрування спрямоване на зовнішнє середовище. До інститутів публічного адміністрування відносять набір процедур, традиції, міжструктурні та міжособистісні комунікації [9, с. 195]. Як заключний етап публічного управління та адміністрування слід розглядати державний фінансовий контроль.

Необхідність розгляду особливостей інституціоналізації державного фінансового контролю визначається вимогами міжнародних організацій. Зокрема, Генеральна асамблея Організації Об'єднаних Націй у резолюції № A/RES/66/209 обумовлює необхідність запровадження результативності, ефективності, підзвітності та прозорості державного управління через інституційний розвиток [10]. У Резолюції здійснюється заклик до конвергенції принципів Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів і Мексиканської декларації незалежності відповідно до національної інституційної структури та практики державного

фінансового контролю.

Імплементация міжнародних норм у вітчизняну практику здійснюється на основі відповідних законів. Доволі часто спостерігається ситуація, що зарубіжні норми «не працюють» в практиці окремих країн. Причини тут різні: від некомпетентного менеджменту до інституційної неузгодженості в системі державного управління. Як зазначає Д. Ветцел, директор Центру глобальної практики Світового банку в галузі державного управління, успішні реформи – це не тільки тиражування «оптимальної практики». Вони (ред. – *успішні реформи*) вимагають впровадження та коригування інституційних форм, що дозволяють більш повно враховувати місцеву динаміку і вирішувати конкретні проблеми, які продовжують перешкоджати подальшому розвитку в інтересах всіх громадян [11].

З огляду на вищезазначене слідує, що будь-яка інституційна система базується на певних нормах, які є наслідком сформованих в суспільстві традицій чи запозичені із інших країн. В основному ці норми закріплюються законодавчо, але окремі із них можуть бути і не закріплені. Такі норми (*звичаями*) виникають в результаті поліразового і довготривалого застосування певних правил поведінки і їх немає в договорі чи законі. Тобто, інституційні засади державного фінансового контролю визначаються відповідними формальними і неформальними обмеженнями. В межах формальних норм суб'єктами виступають автори відповідних законів (законотворці), а також особи, які відповідно до закону наділені правом вчиняти дії (носії права) і також ті, кого закони зобов'язують їх дотримуватися (носії обов'язків). Враховуючи, що система державного фінансового контролю функціонує на замовлення держави і в особі держави – то в процесі виконання своїх функцій залучаються ресурси, які є складовими механізмом контролю. Підсумовуючи вищевикладене, засади державного фінансового контролю слід розглядати крізь призму законотворців, носіїв прав і обов'язків, а також механізму контролю (рис. 1).



**Рис. 1. Інституційні засади державного фінансового контролю**

*Джерело: побудовано автором.*

Виходячи із представленого підходу до розгляду інституційних засад державного фінансового контролю можна відзначити, що прийняті закони поширюють свою дію на державний і приватний сектор, законодавчу, судову і виконавчу владу. Іншими словами, формальні обмеження

є інституційними засадами, які визначають поле діяльності для носіїв прав та обов'язків.

Варто зазначити, що під державним сектором у контексті державного фінансового контролю слід розуміти публічні державні фінанси, до яких відносять: фонди коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії; кошти Нацбанку та інших держбанків, державних цільових коштів, Пенсійного фонду та фондів загальнообов'язкового соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності. До приватного сектору слід віднести, у контексті визначення інституційних засад державного фінансового контролю, публічні приватні фінанси, тобто фінанси малого бізнесу, корпоративні фінанси, фінанси банків, фінанси некомерційних організацій. Під приватними публічними фінансами розуміють фонди коштів як нематеріальна форма наслідку відносин, які виникають між державою, місцевим самоврядуванням, суб'єктами господарювання приватної форми власності, громадськими організаціями в частині їх використання [12, с. 36].

Важливим аспектом є збалансування державної та приватної власності, що дозволить унормувати інституційну структуру державного фінансового контролю. М. Пасічний, цитуючи професора Гарвардського університету Роберта Барро, зазначає, що частка державного споживання у валовому внутрішньому продукті є одним із десяти найбільш важливих показників, які впливають на темпи економічного зростання. Обґрунтовує це тим, що надмірна концентрація валового внутрішнього продукту через систему державних фінансів доволі негативно позначається на стані економіки і стверджує, що в Україні домінує приватна власність, водночас у власності держави перебуває понад 3200 (три тисячі двісті) підприємств, значна частка яких є збитковими. На його думку, видається доцільним формування єдиної системи фінансового контролю для державних підприємств [13, с. 142].

Іншою складовою є неформальні норми, які в основному формуються під впливом учасників суспільно-економічних відносин, тобто носіїв прав і обов'язків. Ці норми в своїй діяльності переслідують громадські організації (як об'єднання окремих носіїв прав чи обов'язків), політика (як визначений вектор розвитку системи), міжнародні організації (в частині акумулювання та поширення світового досвіду), а також інші члени суспільства (у спосіб збереження і розвитку традицій). Як зазначають автори монографії [14], що під неформальним інститутом потрібно розуміти утворені та реально на практиці діючі норми, правила і стереотипи поведінки, що регулюють відносини економічних суб'єктів [14, с. 621].

Важливість врахування неформальних обмежень при розробці законодавчого регулювання пояснюється тим, що в період III тисячоліття, економічний розвиток країн знаходиться в інституційній площині «економіка, політика і соціальна поведінка» та на умовах швидких змін у світовій економіці, держава встановлює відносно раціональні правила. Як наслідок, прямі директиви поступово компенсуються непрямими (неформальними). В результаті регуляторні норми втрачають свій зміст. Для попередження подібного виникає необхідність модернізації держави як системотворчої структури, формування державної політики на основі скоріше духу закону, ніж самому законі [5].

Відносини і взаємозалежність між формальними і неформальними засадами державного фінансового контролю формують архітектуру системи, при чому формальні інститути слід розглядати як базис. Під неформальними нормами розуміється наслідки відносин сформованих у процесі практики. Виділяють такі типи відносин між формальними і неформальними інститутами як: відповідності, доповнення, посилення, заміщення та невідповідності [14, с. 622].

У контексті державного фінансового контролю відносини між формальними на неформальними інститутами слід розглядати як:

- відносини відповідності: неформальні правила узаконені у відповідних нормативно-правових актах і прийняті закони відповідають соціально прийнятним нормам господарювання;
- відносини доповнення: соціальні норми доповнюють формальні норми в тій області, яка

ними не регулюється;

- відносини посилення: неформальні правила більш строгі, чим формальні (або навпаки);
- відносини заміщення: соціальні норми являються більш дієвими та заміщують формальні;
- відносини невідповідності: соціальні та формальні норми не відповідають одні одним.

Варто відзначити, що відносини невідповідності формальних і неформальних норм зустрічаються доволі часто. Це можна обґрунтувати тим, що одні і ті ж публічні ресурси контролюються різними органами (національними, регіональними та місцевими). Як наслідок, у результаті реформ децентралізації в Україні відбувся мораторій на контролюючі органи, що призвів до фрагментарного контролю, про що свідчать дані статистики. Останніми роками обсяг виявлених фінансових порушень органами Державної аудиторської служби України та Рахункової палати України не перевищує 3,3 % відносно обсягу публічних фінансів України. Більш того, за останні 10 (десять) років номінальний обсяг усунутих фінансових порушень у порівнянні з виявленими складав 5,1 % та коливався в межах 2,7-11,6 % щорічно [15, с. 32]. З цього слідує, що існує певна інституційна неузгодженість в межах системи державного фінансового контролю, чи то у зв'язку з браком доказової бази за результатами виявлених правопорушень, чи то виявлені порушення не завдають збитків національній економіці?

Важливою складовою інституційних засад державного фінансового контролю виступає механізм контролю, який забезпечує функціонування означеної системи. Проте, в механізм державного фінансового контролю закладається цілий ряд складових. Їх пошук, слід здійснювати не тільки в інституційних передумовах становлення та розвитку системи державного фінансового контролю, а й інших, до яких Ю. Слободяник відносить: організаційні, суспільно-економічні, наукові й інформаційно-технічні [16, с. 61]. На нашій погляд, зазначені передумови мають важливе значення при визначенні інституційних засад державного фінансового контролю, оскільки вони впливають на його інституалізацію, хоча й опосередковано. Це обґрунтовується, по-перше, необхідністю враховувати при побудові системи державного управління традиції, практику та кращий світовий досвід, що неможливо здійснити без розгляду організаційних передумов. По-друге, державний фінансовий контроль здійснюється на основі науково обґрунтованих норм законодавства і передбачає підпорядкування приватних інтересів загальним. По-третє, такі інституціональні підсистеми як ринкова, індустріальна, громадської думки та інші (*французький інституціоналізм*) є середовищем державного фінансового контролю і визначають інституційну архітектуру контролюючої системи.

При визначенні інституційних засад державного фінансового контролю важливе значення має встановлення ступеня впливу їх на загальний рівень інституціонального розвитку системи.

Одними із показників, в межах яких розраховується інституціональний розвиток є Індекс економіки знань (розраховується Світовим банком), Глобальний індекс конкурентоспроможності (методика Всесвітнього економічного форуму) та Індекс прав власності (розраховується Альянсом прав власності).

Індекс економіки знань є одним із джерел для визначення вагомості інституційних засад та їх пріоритетності. Зокрема, Світовий банк запропонував оцінювати ступінь готовності країн до переходу до економіки знань у спосіб визначення середньоарифметичного 4 (чотирьох) агрегованих показників (економічного стимулювання та інституційного режиму, інноваційної системи, освіти та людського капіталу, інформаційних і комунікаційних технологій). У свою чергу, зазначені показники містять інформацію про певні зміни.

Показник економічного стимулювання та інституційного режиму розрахований на підставі таких складових як: оцінки тарифів і нетарифних бар'єрів; якості регулювання, що включає індикатори неринкової політики; верховенства закону, що включає оцінку правового середовища [17, с. 3].

Згідно із методикою Всесвітнього економічного форуму розраховують Глобальний індекс конкурентоспроможності, який формується на основі 12 (дванадцяти) субіндексів, згрупованих у такі

групи: базові умови розвитку, фактори-каталізатори та фактори інновацій і розвитку. В межах формування індексу за базовими умовами розвитку визначаються показники інституційної складової, інфраструктури, макроекономічної стабільності та здоров'я і початкової освіти. Розрахунок показника інституціоналізації ( $I$ ) здійснюється за формулою наведеною нижче (побудовано автором за [18]):

$$I = 75\% * (DI_1 + DI_2 + DI_3 + DI_4 + DI_5) + 25\% * (PI_1 + PI_2) \quad (1)$$

де:

➤  $DI_1 - DI_5$  – включають права власності; етику і корупцію, довіру політикам; тиск (незалежність судочинства, фаворитизм у процесі ухвалення рішень державними чиновниками); неефективність уряду (державні розтрата, тягар державного контролю, ефективність законодавчої бази, прозорість вироблення урядом політичного курсу); безпеку (витрати бізнесу внаслідок тероризму, злочинності і насильницьких дій; організована злочинність; надійність поліції);

➤  $PI_1 - PI_2$  – включають корпоративну етику (етична поведінка компаній) та підзвітність (міцність стандартів контролю та звітності, ефективність корпоративних органів управління; захист прав міноритарних інтересів).

Тобто, з цього слідує, що еластичність зміни в системі державних інститутів перевищує в 3 (три) рази зміну в приватних. Дане співвідношення можна екстраполювати на вагомість формальних та соціальних обмежень.

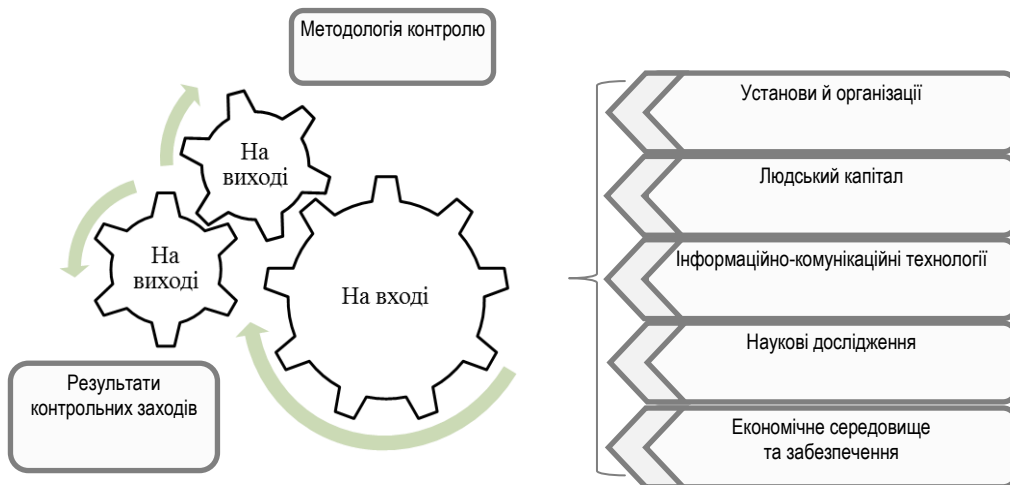
Щодо Індексу прав власності, його призначення полягає в міждержавному порівнянні рівня захищеності прав власності. Оцінка зазначеного індексу здійснюється в межах таких складових, як: правове та політичне середовище; захист прав власності; захист інтелектуальної власності. При формуванні Індексу прав власності враховуються 10 (десять) компонентів оцінки, до яких відносять: незалежність судової влади, довіра бізнесу до судів, політична стабільність, корупція, законодавча захищеність приватної власності та інші [18, с. 17].

З огляду вищезазначених передумов та індексів можна дійти висновку, що механізм державного фінансового контролю із позиції інституційних засад слід розглядати як сукупність вхідних та вихідних параметрів. До вхідних параметрів відносимо ресурсне забезпечення, а саме: установи й організації, людський капітал, інформаційно-комунікаційні технології, наукові дослідження та економічний середовище. Останню категорію слід розглядати крізь призму економічної ситуації в країні та фінансового забезпечення контролюючих органів. Із іншої сторони, на виході, державний фінансовий контроль характеризується такими параметрами, як: методологія контролю та отримані результати контрольних заходів (рис. 2).

Визначення значення механізму в межах інституційних засад державного фінансового контролю слід здійснювати шляхом врахування впливу кожної із зазначених складових, представлених на рис. 2. Урівноваження формальних та неформальних обмежень, а також механізму контролю є підґрунтям для визначення меж інституційних засад системи державного фінансового контролю та визначення рівня їх розвитку. Пропонуємо розглядати залежність між формальними і неформальними (соціальними) обмеженнями та механізмом контролю у тривимірному просторі, як представлено на рис. 3.

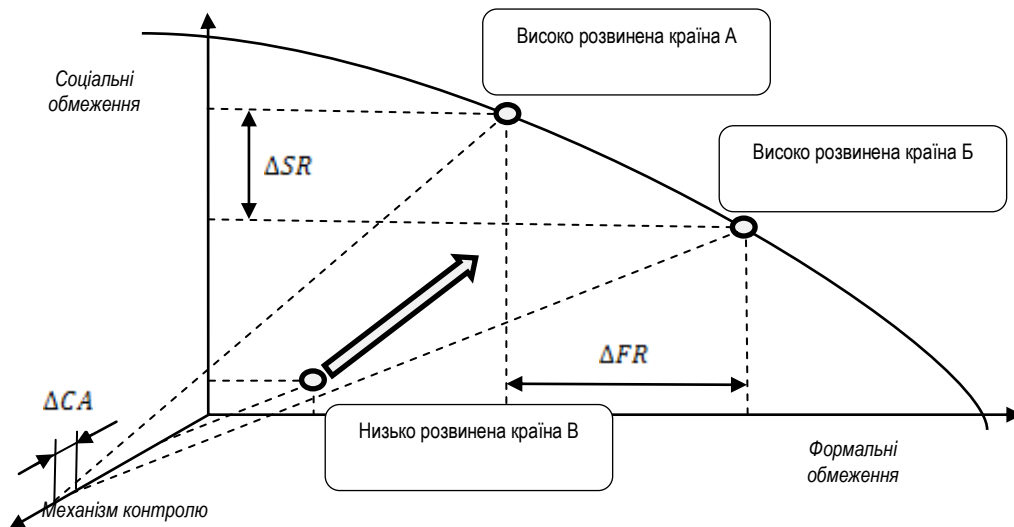
Із представленого рис. 3 можна дійти висновку, що інституційні засади державного фінансового контролю у процесі трансформації набувають різного рівня досконалості, тобто розвитку. Можливість досягнення рівня інституційного розвитку державного фінансового контролю для країни «В» забезпечується на основі визначеного напрямку вектору, який буде напрямлений на таку точку зовнішньої сфери, на якій розташовані високорозвинені країни «А» та «Б» та ортодрома

від якої до висхідної позиції буде найкоротшою.



**Рис. 2. Механізм державного фінансового контролю із позиції інституційних засад та його складові**

*Джерело: побудовано автором.*



**Рис. 3. Інституційний розвиток державного фінансового контролю та його параметри**

*Джерело: побудовано автором.*

Варто зазначити, що між формальними та соціальними обмеженнями і механізмом контролю існує певна взаємозалежність, яку слід визначити. На нашій погляд, механізм контролю настільки ж важливий як формальні та соціальні обмеження. А виходячи з того, що державні інститути більш пріоритетні в інституційній структурі за приватні (спираючись на дані Індексу економіки знань), то, на нашій погляд, цю взаємозалежність можна представити наступним чином



(параметри взяті із рис. 3):

$$\begin{cases} \Delta SR = 3 * \Delta FR ; \\ \Delta CA = \frac{1}{4} * \Delta SR ; \\ \Delta FR = \frac{4}{3} * \Delta CA . \end{cases} \quad (2)$$

Джерело: побудовано автором.

Тобто, з цього слідує, що грані інституційної моделі державного фінансового контролю крізь призму його засад мають еліпсоподібну геометричну форму. За умов врахування обмежуючих параметрів системи 2, загальний вигляд формули визначення впливу інституційних засад державного фінансового контролю на інституційний розвиток (*ID – institutional development*) матиме вигляд (формула 3).

$$ID = 12,5\% * SR + 37,5\% * FR + 50\% * CA, \quad (3)$$

де:

- *SR* – соціальні обмеження (*social restrictions*);
- *FR* – формальні обмеження (*formal restrictions*);
- *CA* – механізм контролю (*control apparatus*).

Джерело: побудовано автором

Отже, взаємозалежність між формальними та соціальними обмеженнями, а також механізмом контролю дає можливість в алгебраїчно-геометричний спосіб досягти агрегованого показника. Для удосконалення системи державного фінансового контролю необхідно збалансувати вплив цих обмежень та визначити їх склад. Визначення складових механізму контролю нами вже здійснено (рис. 2), залишається необхідність розкрити складові соціальних та формальних обмежень.

У контексті визначення соціальних обмежень державного фінансового контролю варто звернути увагу на складові Індексу конкурентоспроможності (формула 1), зокрема: етику і корупцію в суспільстві (*DI<sub>2</sub>*), незалежність судочинства та необмеженість в ухваленні рішення державними чиновниками (*DI<sub>3</sub>*), етична поведінка приватних компаній (*PI<sub>1</sub>*) та інші. Також можна враховувати компоненти Індексу прав власності, зокрема: довіра бізнесу до судів, політична стабільність тощо.

Визначення формальних обмежень в системі державного фінансового контролю слід здійснювати через систему законодавчого регулювання на основі складових Індексу прав власності за показниками правового середовища. Слід також включити складові Індексу конкурентоспроможності (формула 1), зокрема: ефективності законодавчої бази (*DI<sub>4</sub>*) та міцності стандартів контролю і звітності (*PI<sub>2</sub>*).

Щодо національної системи державного фінансового контролю, то можна констатувати про нерівномірність її інституційного розвитку. Зокрема, реформування зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю відбуваються без взаємоузгодження. Як наслідок, контрольні функції дублюються, а окремі публічні фінанси є невідконтрольними. Така ситуація склалася на умовах неузгодженості формальних обмежень та механізму контролю.

Формальні обмеження державного фінансового контролю в Україні визначаються Конституцією України, Бюджетним кодексом України та Господарським кодексом України, в яких закріплено державні органи, що уповноважені здійснювати державний фінансовий контроль. Законами України (*Про Рахункову палату; Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням; Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; Про здійснення державних закупівель та іншими*) визначено взаємовідносини між органами, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні й

урегульовано механізм його проведення.

Також взаємовідносини між Рахунковою палатою України та іншими органами державної влади визначаються Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використання бюджетних коштів», та встановлено обов'язок сприяння і надання необхідних документів працівникам органу державного фінансового контролю в ході проведення перевірок, регламентуються процедури утворення регіональних підрозділів Рахункової палати України.

Методологічний аспект проведення державного фінансового контролю розкривається в Постановах Кабінету Міністрів України (*Стратегія розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади; Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів; Положення про Державну аудиторську службу України та інших*) та внутрішніх нормативних документах контролюючих органів (постановах Колегії Рахункової палати України: *Загальні рекомендації з проведення аудиту ефективності використання державних коштів; Тимчасові методичні рекомендації проведення перевірки ефективності використання коштів Державного бюджету України; рішеннях Рахункової палати України: Рекомендації з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою палатою; Правила професійної етики посадових осіб Рахункової палати; Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту*).

Також до системи формальних обмежень системи державного фінансового контролю в Україні відноситься Висновок Конституційного суду України «У справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 98 Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України», що наділяє Рахункову палату України правом здійснювати від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Оцінюючи механізм державного фінансового контролю, варто відзначити, що у Стратегії реформування системи управління державними фінансами [19] визначено, що заходи фінансового інспектування все ще не достатньою мірою базуються на ризикоорієнтованому відборі об'єктів з акцентом на серйозні порушення та шахрайство. Причиною цього є відсутність у Державної аудиторської служби України доступу до всієї необхідної інформації та недосконалість відповідної методики. Крім того, спроможність внутрішнього державного фінансового контролю щодо проведення спеціалізованих аудитів залишається низькою. Це обумовлено тим, що неможливо створити єдину дієву систему контролю державних фінансів, оскільки немає взаємозв'язку між внутрішнім і зовнішнім державним фінансовим контролем. Більш того, до тепер ще не закріплено статус Рахункової палати України як вищого органу державного фінансового контролю [20, с. 192].

З огляду на структуру ресурсного забезпечення механізму державного фінансового контролю зазначаємо, що вона має певні особливості в українських реаліях. Зокрема, при її реформуванні необхідно приділяти посилену увагу протидії корупції, політиці конфіденційності даних, виключити можливість родинних зв'язків між інспекторами та посадовими особами на підконтрольних об'єктах, запобігати конфлікту інтересів. Всі зазначені ризики є актуальними не тільки для України, оскільки вони є предметом постійного обговорення на міжнародних форумах та конференціях. Зокрема, на міжнародному форумі *Level Up Ukraine 2017* представники Європарламенту та Європейської асоціації платників податків доповідали про відносини між Україною та ЄС, розкривали шляхи адаптації формальних засад державного фінансового контролю Європи до реалій в Україні. У контексті європейського досвіду розглядалися можливості створення Бюро економічного контролю в Україні, яке розслідуватиме факти економічних правопорушень. Проте, як узгоджуватимуться повноваження Бюро економічного контролю із Рахунковою палатою України так і не визначено, і чи не загостряться між ними відносини як раніше відбулося між Прокуратурою України і Національним антикорупційним бюро України? Питання залишається відкритим.

### Висновки та перспективи.

Інституціональний напрям сучасної економічної науки має здатність подолати ті проблеми економічної теорії, які визначаються дисбалансами в економіці. Саме інституціональні зміни визначають радикальність та масштабність перетворень, що пов'язані з коригуванням економічних політик у країнах світу в напрямку раціональності. В основі суспільних трансформацій закладені певні інституційні засади, які визначають необхідність адаптації системи державного фінансового контролю до цих змін та визначаються вимогами міжнародних організацій.

Інституційна система державного фінансового контролю базується на відповідних нормах, які є наслідком сформованих в суспільстві традицій чи запозичені із інших країн. В основному ці норми закріплюються законодавчо. Відповідно, засади державного фінансового контролю розглядаються крізь призму законотворців, носіїв прав та обов'язків, а також механізму контролю.

Між формальними та соціальними обмеженнями і механізмом контролю існує взаємозалежність. У контексті визначення соціальних та формальних обмежень державного фінансового контролю варто звернути увагу на складові Глобального індексу конкурентоспроможності, Індексу економіки знань та Індексу прав власності. Механізм державного фінансового контролю слід розглядати із позиції інституційних засад як сукупність вхідних та вихідних параметрів. До вхідних параметрів відносимо ресурсне забезпечення, а саме: установи й організації, людський капітал, інформаційно-комунікаційні технології, наукові дослідження та економічний середовище. Вихідні параметри механізму державного фінансового контролю складаються із методології контролю та результатів контрольних заходів.

Незважаючи на постійні реформи системи державного фінансового контролю в Україні, можна стверджувати, що інституційні засади означеної системи закладено, про що свідчать норми вітчизняного законодавства, соціальні трансформації та ресурсне забезпечення механізму контролю. Для того, щоб ефективно реформувати систему державного фінансового контролю треба одночасно із модернізацією інституційних засад забезпечити підвищення дотримання фінансової дисципліни в державному та приватному секторах економіки. При цьому, слід врахувати, що інституційна структура може як сприяти економічному розвитку (система довічного найму в Японії), так і чинити опір йому (партійно-ідеологічна спрямованість економіки СРСР). Важливою умовою подальшого розвитку державного фінансового контролю в контексті його інституалізації та становлення державно-приватних відносин в Україні є зворотна реакція бізнесу, який може через неформальні норми надати сигнал необхідності змін у формальних та забезпечити зміцнення національної економіки.

### Список використаних джерел

1. Мазаракі А. А., Волосович С.В. Домінанти інституційної модернізації фінансової системи України. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 1. С. 5-23.
2. Норт Д. *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*; пер. с англ. А. Нестеренко. Москва: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.
3. Чугунов І. Я., Лисяк Л.В. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства. *Фінанси України*. 2009. № 11. С. 3-11.
4. Амосов О. Ю., Гавкалова Н.Л. Симбіоз інституційних засад та архетипіки публічного управління. *Публічне урядування*. 2016. № 2. С. 15-22.
5. Бережний Я. В. Інституційні засади державної економічної політики *Ефективна економіка*. 2011. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=681> (дата звернення 16.08.2017).
6. Пустовійт Р. Ф. Інституціональні засади зміни економічної парадигми на сучасному етапі. *Фінансовий простір*. 2012. № 3 (7). С. 18-25.
7. Мельник Ю. О. Правові засади податкового планування міжнародних корпорацій. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 5. С. 148-161.
8. Яременко В. Г., Яременко О.Л. Економічні та інституційні засади організації взаємовідносин між фіскальною і грошовою системами. *Вчені записки Харківського гуманітарного університету «Нар. укр. акад.»*. 2011. Т. 17. С. 358-373.

9. Гавкалова Н. Л., Амосов О.Ю. Інституційні основи державного управління. Державна служба та державна політика: проблеми та перспективи : Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 27 травня 2016 р.). Київ : НАДУ, 2016. С. 194-198.
10. Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions : Resolution adopted by the General Assembly no. A/RES/66/209 on 22 December 2011 / United Nations. [New York, 2012]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UND/OC/GEN/N11/471/36/PDF/N1147136.pdf?OpenElement> (дата звернення 7.12.2017).
11. Wetzel, D. *Improving Governance Is Key to Ensuring Equitable Growth in Developing Countries*. The 2017 World Development Report: Governance and the Law. Washington, the World Bank, 2017. URL: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries> (дата звернення 7.12.2017).
12. Бардаш С. В., Баранюк Ю.Р. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудиту. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6 (1). С. 34-37.
13. Пасічний М. Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки. *Економічний вісник університету*. 2015. Вип. 27(1). С. 137-144.
14. Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований : монография ; под ред. А. А. Гриценка. Харьков : Форт, 2008. 928 с.
15. Бардаш С. В., Баранюк Ю. Р. Трансформація теоретичних основ та практики державного фінансового аудиту. *Економічний дискурс*. 2016. № 3. С. 26-36.
16. Слободяник Ю. Б. Формування системи державного аудиту в Україні : монографія. Суми : ФОП Наталуха А. С., 2014. 321 с.
17. Measuring knowledge in the world's economies : Knowledge Assessment Methodology and Knowledge Economy Index / The World Bank Institute. – [Washington]. URL: [http://web.worldbank.org/archive/website01030/WEB/IMAGES/KAM\\_V4.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website01030/WEB/IMAGES/KAM_V4.PDF) (дата звернення 7.12.2017).
18. Лігоненко Л. О. Оцінка інноваційності економіки України в міждержавних рейтингах. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 3. С. 5-22.
19. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131511>.
20. Барановська В. Г., Баранюк Ю.Р. Розвиток зовнішнього незалежного контролю державних фінансів в Україні. *Молодіжний економічний дайджест*. 2015. № 2-3. С. 187-192.

Статтю отримано: 15.10.2017 / Рецензування 14.11.2017 / Прийнято до друку: 14.12.2017

**Yurii Baraniuk**

Ph.D. student, Department of Finance, Chairman of the Scientific Society of Students,  
PhD Students, Doctoral Students and Young Scientists  
Kyiv National University of Trade and Economics  
Kyiv, Ukraine  
E-mail: baraniukyurii@gmail.com

## INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF STATE FINANCIAL CONTROL

### **Abstract**

**Introduction.** Institutionalization of state financial control system in the terms of market transformation requires punctual and effective reforms that can increase the efficiency of its functioning and improve public administration. Efficiency of public financial control depends on the level of development of formal and social restraints. To determine the impact of these regulations within the institutional foundations of the state financial control the consideration and control mechanism that ensures the functioning of the institution should be considered.

**Methods.** The dialectical method, instruments of system analysis of financial and economic processes, methods of comparative analysis, abstraction, algebra and geometric methods, evaluation and generalization were used in the study.

**Results.** Institutional line of modern economic science has the ability to overcome the problems of economic theory that are determined by the misbalance in the economy. The institutional system of the state financial control is based on the

certain standards that are considered to be after-effects of previous traditions in society or adopted from other countries. The principles of state financial control are examined through the prism of law-makers, holders of rights and obligations and the mechanism of control. It has been found that there is interdependence between formal and social restraints and a mechanism of control. The author of the article suggests that the institutional foundations of the system of state financial control in Ukraine have been created. The formulated rules of domestic law, social transformation and resource provision of control mechanism prove this statement.

**Discussion.** In order to effectively reform the system of state financial control in Ukraine it is necessary to simultaneously modernize the institutional foundations and to ensure the following the financial discipline. In this case, an important condition for the further development of state financial control in the context of its institutionalization and the establishment of public and private relationships is an inverse business reaction (a signal of necessary changes in formal with the help of informal norms and ensure the strengthening of the national economy).

**Keywords:** state financial control, institutional framework, formal restraints, social restraints, resource.

### References

1. Mazaraki, A. A., & Volosovych, S.V. (2016). Dominanty instytutsiinoi modernizatsii finansovoi systemy Ukrainy [Dominants of institutional modernization of the financial system of Ukraine]. *Visnyk KNTEU*, 1, 5-23. (in Ukr.)
2. Nort, D. (1997). Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovaniye jekonomiki (Transl. A. Nesterenko). Moscow : Fond ekonomicheskoi knyhy «Nachala». (in Rus.)
3. Chuhunov, I. Ya., & Lysiak, L.V. (2009). Biudzhethna sistema v instytutsiinomu seredovysshchi suspilstva [Budget system in the institutional environment of society]. *Finansy Ukrainy*, 11, 3-11. (in Ukr.)
4. Amosov, O. Yu., & Havkalova, N.L. (2016). Symbiosis instytutsiinykh zasad ta arkhetypyky publichnoho upravlinnia [Symbiosis of institutional foundations and archetypes of public administration]. *Publichne uriaduvannia*, 2, 15-22. (in Ukr.)
5. Berezhnyi, Ya. V. (2011). Instytutsiini zasady derzhavnoi ekonomichnoi polityky [Institutional framework of state economic policy]. *Efektivna ekonomika*, 9. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=681> (in Ukr.)
6. Pustovii, R. F. (2012). Instytutsiinalni zasady zminy ekonomichnoi paradyhmy na suchasnomu etapi [Institutional bases of the economic paradigm change at the present stage]. *Finansovyi prostir*, 3 (7), 18-25. (in Ukr.)
7. Melnyk, Yu. O. (2017). Pravovi zasady podatkovoho planuvannia mizhnarodnykh korporatsii [Legal basis of tax planning for international corporations]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*, 5, 148-161. (in Ukr.)
8. Iaremenko, V. H., & Yaremenko, O.L. (2011). Ekonomichni ta instytutsiini zasady orhanizatsii vzaiemovidnosyn mizh fiskalnoiu i hroshovoiu systemamy [Economic and institutional framework for the organization of the relationship between fiscal and monetary systems]. *Vcheni zapysky Kharkivskoho humanitarnoho universytetu «Nar. ukr. akad.»*, 17, 358-373. (in Ukr.)
9. Havkalova, N. L., Amosov, O.Iu. (May 27, 2016). *Instytutsiini osnovy derzhavnoho upravlinnia* [Institutional basis of public administration]. Paper presented at the meeting of NADU, Kyiv (in Ukr.)
10. Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions : Resolution adopted by the General Assembly no. A/RES/66/209 on 22 December 2011 / United Nations, New York (2012). Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDCC/GEN/N11/471/36/PDF/N1147136.pdf?OpenElement>
11. Wetzel, D. Improving Governance Is Key to Ensuring Equitable Growth in Developing Countries. The 2017 World Development Report: Governance and the Law. Washington, the World Bank, 2017. Retrieved from <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>
12. Bardash, S. V., & Baraniuk, Yu.R. (2016). Poniattia i sklad publichnykh finansiv yak objekta derzhavnoho finansovoho audyta [The concept and composition of public finance as an object of state financial audit]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya : Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, 6 (1), 34-37. (in Ukr.)
13. Pasichnyi, M. D. (2015). Instytutsiini zasady rozvytku finansovoho rehulivannia ekonomiky [Institutional bases of development of financial regulation of economy]. *Ekonomichniy visnyk universytetu*, 27(1), 137-144. (in Ukr.)
14. Hrytsenko, A. A. (Ed.) (2008). *Instytutsiionalnaia arkhitektonyka y dynamyka ekonomicheskyykh preobrazovanyi* [Institutional architecture and dynamics of economic transformations]. Kharkov : Fort. (in Ukr.)
15. Bardash, S. V., & Baraniuk, Yu. R. (2016). Transformatsiia teoretychnykh osnov ta praktyky derzhavnoho finansovoho audytu [Transformation of theoretical bases and practice of state financial audit]. *Ekonomichniy dyskurs*,

3, 26-36.

16. Slobodianyk, Yu. B. (2014). *Formuvannia systemy derzhavnoho audytu v Ukraini* [Formation of the state audit system in Ukraine]. Sumy : FOP Natalukha A. S. (in Ukr.)

17. *Measuring knowledge in the worlds economies : Knowledge Assessment Methodology and Knowledge Economy Index*. The World Bank Institute, Washington. Retrived from [http://web.worldbank.org/archive/website01030/WEB/IMAGES/KAM\\_V4.PDF](http://web.worldbank.org/archive/website01030/WEB/IMAGES/KAM_V4.PDF).

18. Lihonenko, L. O. (2012). Otsinka innovatsiinosti ekonomiky Ukrainy v mizhderzhavnykh reitynhakh [Evaluation of innovation in the Ukrainian economy in interstate ratings]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*, 3, 5-22. (in Ukr.)

19. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 liutoho 2017 r. № 142-r. Retrived from <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/131511> (in Ukr.)

20. Baranovska, V. H., & Baraniuk, Yu.R. (2015). Rozvytok zovnishnoho nezalezhnogo kontroliu derzhavnykh finansiv v Ukraini [Development of external independent control of public finances in Ukraine]. *Molodizhnyi ekonomichniy daidzhest*, 2-3, 187-192. (in Ukr.)

Received: 09.15.2017 / Review 11.14.2017 / Accepted 12.14.2017

