

ДЕРЖАВНА ПОДАТКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**БАСАНЦОВ Ігор Володимирович**

УДК 336.131.012.23

**РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ  
В УМОВАХ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора економічних наук

Ірпінь – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Сумському державному університеті Міністерства освіти і науки України.

Науковий консультант: доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України  
*Барановський Олександр Іванович*,  
Університет банківської справи  
Національного банку України,  
проректор з науково-дослідної  
та інноваційної роботи

Офіційні опоненти: доктор економічних наук  
*Ніколаєв Всеволод Петрович*,  
Національний університет  
Державної податкової служби України,  
професор кафедри фінансового менеджменту;

доктор економічних наук, професор  
*Опарін Валерій Михайлович*,  
ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет ім. Вадима Гетьмана»,  
професор кафедри фінансів;

доктор економічних наук, професор,  
заслужений економіст України,  
*Сало Іван Васильович*,  
ДВНЗ Українська академія банківської справи,  
Національного банку України,  
завідувач кафедри банківської справи.

Захист дисертації відбудеться “30” жовтня 2008 р. о 14 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 27.855.01 у Національному університеті Державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Карла Маркса, 31.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету Державної податкової служби України за адресою: 08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Карла Маркса, 31.

Автореферат розісланий “25” вересня 2008 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради,  
доктор економічних наук, професор

С.В.Онишко



## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Серед найважливіших проблем сучасного економічного розвитку України особливе місце займає проблема підвищення ефективності використання державних ресурсів, а разом з тим – і піднесення суспільного добробуту. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми є удосконалення інституту державного фінансового контролю (ДФК).

З переходом до ринкової економіки в Україні відбулися докорінні зміни політичних і економічних основ державності, кардинальна реконструкція економіки, формування нової фінансової системи та ринкових інститутів. Існуюча раніше система державного фінансового контролю за використанням державних ресурсів, орієнтована на економіку, в якій основна роль належала державній власності, у сучасних умовах господарювання практично повністю втратила свою дієвість та ефективність. Про це свідчать зростаючі кожного року обсяги фінансових порушень і зловживань. У той же час у державі утворилася низка розрізнених державних контролюючих органів, які, по суті, не є самостійними, не пов'язані між собою узгодженою нормативно-правовою базою, не мають єдиної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, а їхні дії недостатньо координовані. Все це негативно впливає на результативність державного фінансового контролю, основними завданнями якого є попередження та припинення фінансових правопорушень і, відповідно, підвищення ефективності діяльності державного сектора економіки.

Таким чином, перед державою постає важлива науково-прикладна проблема щодо створення дієвої та чітко структурованої системи державного фінансового контролю, обґрунтування стратегії її розвитку, формування методологічних та методичних основ функціонування її вищого органу, удосконалення форм і методів здійснення контрольних-аналітичних дій, спрямованих на підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Вагомий внесок у розвиток теорії державного фінансового контролю зробили такі відомі зарубіжні вчені: Р. Адамс, Т. Англєрід, Дж. Бейлі, М. Грімвуд, П. Джексон, Д. Діамонд, П. Додж, В. Еверт, А. Едвард, Р. Зоді, Е. Лехан, Б. Палмер, Дж. Робертсон, С. Томкінс та інші. Однак їхні напрацювання можна розглядати лише як класичні праці, які не адаптовані до українських реалій.

Дослідженням окремих аспектів теорії і практики ДФК займалися також провідні російські практики та науковці: І.А. Белобжецький, В.В. Бурцев, Е.А. Вознесенський, В.А. Жуков, Б.Ф. Іцкович, Є.О. Кочерін, С.П. Опєнішев, В.М. Родіонова, С.М. Рябухін, А.М. Саунін, С.В. Степашин, М.С. Столяров, В.І. Шлейніков та ін.

Відзначаючи вагомий внесок російських вчених у розвиток теорії і практики ДФК, зауважимо, що для застосування у вітчизняній практиці одержані ними результати досліджень потребують доопрацювання, зокрема щодо усунення розбіжностей у законодавчій базі.

В Україні питанням розроблення теорії і методології фінансової безпеки та аудиту присвячені праці відомих вчених: О.І. Амоші, В.Л. Андрущенко, О.І. Барановського, М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, З.С. Варналія, О.Д. Василика, В.М. Геєця, Н.І. Дорош, І.К. Дрозд, Т.І. Єфименко, В.І. Кравченка, І.О. Луніної, П.В. Мельника, В.Г. Мельничука, Є.В. Мниха, В.П. Ніколаєва, С.В. Онишко, В.М. Опаріна, Н.І. Рубан, В.С. Рудницького, І.В. Сала, М.І. Сивульського, В.К. Симоненка, І.Б. Стефанюка, Л.Л. Тарангул, Б.Ф. Усача, В.М. Федосова, В.О. Шевчука та ін.

Опубліковані наукові дослідження з питань створення і розвитку системи ДФК, впровадження нових її форм і методик свідчать про те, що порушене питання заслуговує на широке теоретичне узагальнення, наукове визнання та застосування на практиці.

Високо оцінюючи вклад зазначених дослідників у розвиток теорії і практики ДФК, мусимо вказати на нагальну необхідність розробки сучасних теоретичних і методологічних засад єдиної системи державного фінансового контролю.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Наукові результати, теоретичні положення і висновки були використані під час виконання науково-дослідних тем, що розробляються у Сумському державному університеті:

- «Фундаментальні основи формування механізмів забезпечення стійкого розвитку соціально-економічних систем» (номер державної реєстрації 0106U001939). До звіту за цією темою включено розроблений автором механізм фінансового контролю як феномена стійкого розвитку соціально-економічних систем;
- «Науково-методичні засади формування та ефективного використання економічного потенціалу підприємства» (номер державної реєстрації 0106U001929). До звіту за цією темою включено уточнення автора стосовно сутності фінансового контролю за доходами від участі в капіталі суб'єкта підприємницької діяльності;
- «Удосконалення фінансового механізму управління еколого-інноваційним розвитком економіки України» (номер державної реєстрації 0106U008508). До звіту за цією темою включено пропозиції автора щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в Сумській області (за стандартами аудиту ефективності).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є формування теоретико-методологічних засад організації єдиної системи державного фінансового контролю,

а також розроблення рекомендацій щодо впровадження прогресивних форм і методів контролю у практичну діяльність, що дозволить підвищити ефективність використання державних фінансових ресурсів в Україні.

Для досягнення зазначеної мети у роботі були поставлені та вирішені такі завдання:

- дослідити сутність і функції ДФК;
- визначити організаційні та функціональні недоліки реалізації контролю за використанням державних фінансових ресурсів;
- проаналізувати правові основи формування єдиної системи державного фінансового контролю та довести необхідність її створення в Україні;
- визначити стратегію розвитку та напрямки підвищення ефективності ДФК;
- розробити методологічні основи формування єдиної системи ДФК;
- обґрунтувати метод програмно-цільового бюджетування як сучасного контрольного механізму у системі ДФК;
- дослідити методологічне забезпечення аудиту ефективності і внести уточнення до його теоретичних основ;
- конкретизувати роль та місце аудиту ефективності в єдиній системі ДФК;
- визначити і обґрунтувати базові стандарти якості аудиту ефективності;
- сформулювати науково-теоретичні основи організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів;
- визначити рівень достовірності одержаних основних результатів роботи шляхом проведення експериментальних досліджень щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

*Об'єкт дослідження* – фінансово-економічні та правові відносини у сфері державного фінансового контролю в Україні.

*Предмет дослідження* – теоретичні та практичні засади формування і розвитку системи державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки.

*Методи дослідження.* Загальну методологічну базу дисертаційного дослідження склали: діалектичний метод наукового пізнання і системний підхід до вивчення економічних та соціальних явищ; фундаментальні положення інституціональної теорії, теорії фінансів, неокласичної економічної теорії.

Для вирішення поставлених у дисертації завдань було використано такі методи дослідження: аналіз і синтез (для обґрунтування теоретичних засад ДФК, стратегій становлення, концепції розвитку, практичних рекомендацій щодо впровадження єдиної системи та перспективних форм і методів ДФК); моделювання (для створення моделі єдиної системи ДФК);

логічне узагальнення подій (для розроблення стратегії переходу до перспективних форм і методів ДФК); системний і комплексний аналіз (для створення науково-методичної бази дослідження програмного бюджетування та аудиту ефективності); графічний метод (для побудови алгоритмів організації та проведення аудиту ефективності); метод наукових абстракцій (для проектування механізмів запобігання фінансовим правопорушенням та зловживанням); економіко-статистичні методи збору та обробки інформації.

Інформаційну базу дослідження склали законодавчі та нормативні акти України з питань регулювання бюджетного процесу, організації ДФК, застосування програмно-цільового методу в системі державного управління, а також нормативно-правові і методичні матеріали Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, статистичні матеріали Рахункової палати України, Державної контрольно-ревізійної служби України, Держкомстату України, Харківської та Сумської облдержадміністрацій.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у розробленні концептуальних засад створення єдиної системи державного фінансового контролю і науково-методологічних основ організації та проведення контрольно-аналітичних заходів за прогресивними методами та формами. Основними теоретичними та практичними результатами, що формують новизну дослідження, є такі:

*вперше:*

- сформульовано концепцію щодо формування єдиної системи державного фінансового контролю, яка відповідає природі державного контролю, побудована на основі уніфікованих організаційно-методологічних принципів, характеризується чіткою ієрархічністю й цілісністю. Впровадження цієї концепції дозволить контролюючим органам адекватно реагувати на численні соціально-економічні проблеми ринкової економіки, забезпечить єдність і стійкість взаємозв'язків між усіма гілками влади, дасть змогу охопити контрольною функцією різні сфери і рівні економіки;
- запропоновано методологічні основи створення вищого органу єдиної системи державного фінансового контролю і його територіальних підрозділів з конституційним закріпленням їх посиленних повноважень. Забезпечення незалежності даного органу пропонується здійснювати за рахунок: квотного принципу формування його керівного (колегіального) складу від політичних партій (блоків), що входять до рад різного рівня, та представників громадськості; дотримання принципу аполітичності у процесі виконання функцій; обов'язковості виконання рішень підконтрольними структурами;
- доведено доцільність упровадження на регіональному рівні (обласному, АРК, міст Києва та Севастополя) незалежної фінансової експертизи проектів відповідних бюджетів, інших



нормативних актів, які регламентують використання бюджетних коштів, що дозволить уникнути потенційно можливих негативних наслідків реалізації необґрунтованих рішень;

- визначено, що аудит ефективності потрібно кваліфікувати як самостійну оціночну форму контролю в системі ДФК, а також обґрунтовано, що він, окрім дослідження ефективності використання бюджетних коштів, повинен містити: аудит ефективності прийняття рішень у сфері управління державними ресурсами; аудит ефективності виконання державних програм (функцій); аудит ефективності використання державних фінансових ресурсів. Усе це дозволить підвищити дієвість аудиту як елемента єдиної системи ДФК;

*удосконалено:*

- визначення концептуальних засад ДФК, що на відміну від традиційного його розгляду як контролю відповідності полягає в переорієнтації на оціночний контроль управління державними фінансовими ресурсами і фінансово-господарською діяльністю економічних суб'єктів у частині формування, розподілу й цільового та ефективного використання державних фінансових ресурсів;
- алгоритм організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів, упровадження якого дозволить розширити межі контрольно-аналітичних заходів, підвищити якість проведення перевірок ефективності використання державних фінансових ресурсів;
- класифікацію аудиту ефективності шляхом виокремлення таких класифікаційних ознак, як види, цілі, рівні об'єктів, час здійснення, зміст і функції, місце проведення, процесуальні ознаки, ініціатива, критерії і показники, характер розроблюваних пропозицій, форма реалізації;

*набули подальшого розвитку:*

- економічне визначення категорії державного фінансового контролю як особливого виду діяльності за рахунок уточнення його предмета, суб'єктів і об'єктів, порядку регламентації, основних принципів організації і функціональної спрямованості;
- визначення і обґрунтування критеріїв ефективності державного фінансового контролю за рахунок виокремлення таких показників, як рівень виконання органами ДФК своїх функцій, дотримання професійних стандартів і кодексу етики працівниками контролюючих органів;
- методологічні засади застосування програмно-цільового бюджетування на основі введення обов'язковості процедури визначення першочергових цілей держави, складання програм їх досягнення, забезпечення необхідними фінансовими ресурсами;

- економічний зміст категорій аудиту ефективності і фінансового аудиту як різних самостійних форм державного фінансового контролю, які мають свою специфічну сутність і поняття, функції в системі ДФК, цілі, завдання, предмет і об'єкт, методологію проведення;
- теоретичні основи системи оцінки якості проведення аудиту ефективності, яка повинна містити розроблення і практичне застосування ревізійних стандартів і методичних вказівок, що забезпечить дієвість аудиту ефективності;
- поняття програмно-цільового бюджетування як сучасного контрольного механізму за рахунок його розгляду як системи методів планування, управління та контролю за бюджетною програмою, що дозволяє підвищити ефективність цього методу та поєднує: оцінку і вибір проблем, вирішенню яких сприятиме її реалізація; формування та експертизу програми; формування ресурсного забезпечення, необхідного для її реалізації, розподіл ресурсів за окремими завданнями; аудит наявних і потенційних ризиків, що впливають на досягнення намічених результатів; формування системи управління і контролю за реалізацією програми.

**Практичне значення одержаних результатів.** Результати дослідження мають прикладне значення для вирішення конкретних проблем підвищення ефективності управління та використання державних фінансових ресурсів.

Методологічні основи й методичні підходи до організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів набули практичного втілення у роботі Головки КРУ України та під час проведення контрольно-ревізійним управлінням у Харківській області аудиторських перевірок ефективності використання коштів Державного і місцевого бюджетів на виконання бюджетних програм, зокрема на організацію відпочинку та оздоровлення дітей у 2004-2005 роках, подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, утримання притулків для неповнолітніх за 2003-2005 роки (довідки Головки КРУ України від 10.11.2006 № 17-18/269 та Контрольно-ревізійного управління в Харківській області від 01.09.2006 № 01-15/4614).

Результати дисертаційного дослідження були використані під час формування Програми економічного і соціального розвитку Сумської області на 2004-2005 рр., розроблення базових показників дохідних статей бюджету Сумської області на 2005-2006 рр., організації поточного державного фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів (довідка Сумської обласної ради від 23.11.2005 № 01-29/442).

Застосування теоретичних положень і практичних рекомендацій дисертаційного дослідження шляхом проведення на регіональному рівні фінансово-економічних експертиз про-

ектів місцевих бюджетів та регіональних програм дозволили попередити неефективне витрачання коштів у сумі понад 500 тис. грн. (акт Сумської обласної ради про впровадження від 21.12.2006 № 01-37/371).

Надані дисертантом пропозиції щодо підвищення ефективності здійснення державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів були застосовані фахівцями Сумської обласної адміністрації під час проведення оціночного контролю за управлінням державними фінансовими ресурсами і фінансово-господарською діяльністю економічних суб'єктів області в частині формування, розподілу та ефективного використання коштів місцевих бюджетів (акт про впровадження від 14.04.2006 № 33-17/173).

Теоретичні, науково-методичні та практичні результати дисертаційного дослідження використано у навчальному процесі Сумського державного університету, зокрема при підготовці навчально-методичних рекомендацій з дисципліни «Аудит» для студентів економічних спеціальностей денної і заочної форм навчання (акт про впровадження від 07.11.2006 № 37).

Упровадження сформульованих методологічних засад реформування системи ДФК не потребує додаткових витрат державних коштів і є достатньо ефективним для України як в соціальному, так і в економічному сенсі. *Загальний економічний ефект від впровадження методичних розробок дисертанта на день захисту становить понад 800 тис. грн. державних коштів, що підтверджується відповідними документами.*

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійно виконаною науковою працею, в якій відображено авторський підхід до розвитку інституту ДФК в Україні, що полягає у розробленні концептуальних основ організації нової моделі єдиної системи ДФК, її сучасних методів і форм контролю. Сформульовано та впроваджено у практику контрольної діяльності державних служб науково-методичні засади організації та проведення аудиту ефективності використання державних коштів як самостійної оціночної форми державного фінансового контролю. Внесок автора у колективні опубліковані роботи конкретизовано у списку публікацій.

**Апробація результатів дисертації.** Положення та результати дисертаційного дослідження доповідалися і обговорювалися на двадцять одній науково-практичній конференції, основними з яких є: VIII Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (10-11 листопада 2005 р., м. Суми); Науково-практична конференція «Контроль за використанням державного майна: сучасний стан і напрями вдосконалення» (12 квітня 2006 р., м. Київ); Міжнародна науково-практична конференція «Інформація, аналіз, прогноз – стратегические рычаги эффективного государственного управления» (1-2 червня 2006 р., м. Київ); Міжнародна науково-практична конференція

«Проблеми і механізми відтворення ресурсного потенціалу України в контексті євроінтеграції» (19-20 жовтня 2006 р., м. Рівне); Міжнародна науково-практична конференція «Стан і проблеми оподаткування в умовах ринкової економіки» (24 листопада 2006 р., м. Донецьк); X Всеукраїнська науково-практична конференція «Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України» (22-23 листопада 2007 р., м. Суми); III Міжнародна науково-практична конференція «Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика» (15-16 травня 2008 р., м. Суми) та ін.

Результати дисертаційної роботи також доповідались і обговорювалися на науково-методичних конференціях і міжкафедральних семінарах Сумського державного університету.

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи знайшли відображення у 47 наукових працях загальним обсягом 94,32 друк. арк. (з них особисто автору належить 36,52 друк. арк.), у тому числі в одній індивідуальній і двох колективних монографіях; 34 статті опубліковано у наукових фахових виданнях (із них 12 – у співавторстві).

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається з переліку умовних скорочень, вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 382 сторінки друкованого тексту. Матеріали дисертації містять 16 таблиць на 10 сторінках, 28 рисунків на 14 сторінках, список використаних джерел із 335 найменувань на 30 сторінках, 4 додатки на 19 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

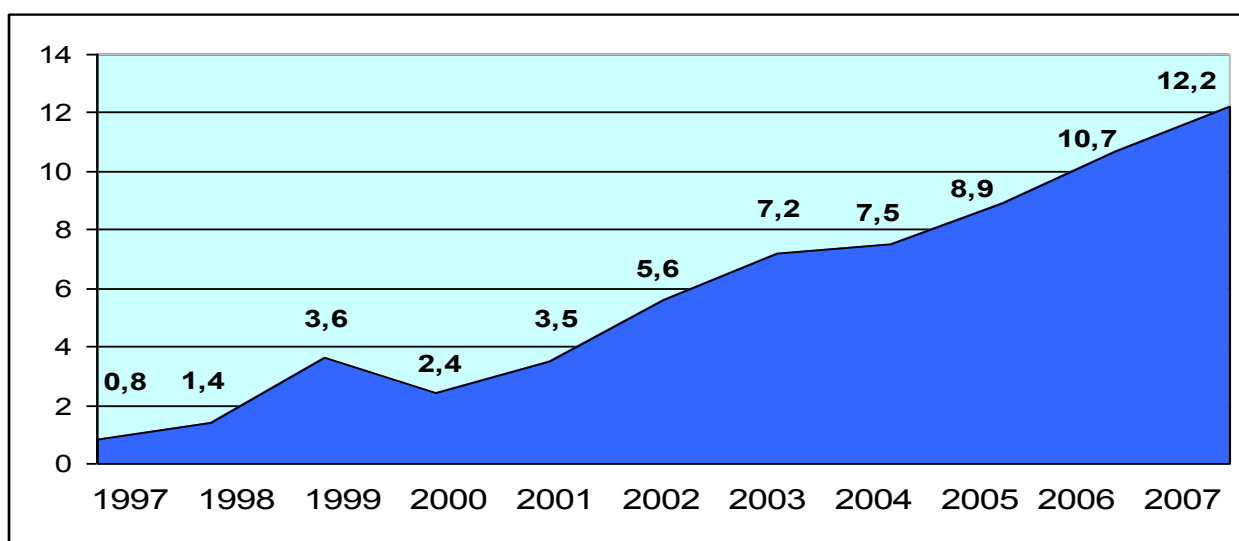
**У вступі** обґрунтовано актуальність теми, сформульовано мету і завдання дослідження, його об'єкт, предмет, наукову новизну і практичне значення роботи.

**У першому розділі «Теоретико-методологічні засади державного фінансового контролю»** на основі комплексного підходу проведено аналіз стану організації державного фінансового контролю, систематизовано теоретико-методологічне обґрунтування категорії фінансового контролю, його складових – ефективності та результативності. За результатами огляду теоретичних концепцій проведено наукове узагальнення та окреслено основні напрями розвитку наукової думки щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів, один із шляхів якого вбачається у створенні дієвої системи державного фінансового контролю.

У процесі дослідження обґрунтовано, що численні соціально-економічні проблеми в Україні не можуть бути розв'язані без наведення відповідного порядку у державному секторі економіки. Масштаби фінансових порушень, значні обсяги нецільового та неефективного

використання державних фінансових ресурсів, зростання злочинності економічної спрямованості свідчать про те, що ці негативні явища набувають критичної маси.

За підсумками роботи Рахункової палати України за 2007 р., у ході проведення контрольньо-аналітичних та експертних заходів були встановлені бюджетні правопорушення, а також факти неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму 12,246 млрд грн. (рис. 1), що в 15 разів більше від аналогічного показника 1997 р.



**Рис. 1. Динаміка виявлених Рахунковою палатою України бюджетних правопорушень та неефективного використання бюджетних коштів у 1997-2007 рр.**

За той самий період Державною контрольно-ревізійною службою було виявлено порушень, які призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів держави, на суму понад 2,2 млрд грн. Мільйонні суми фінансових порушень виявлені також органами Державного казначейства та іншими контролюючими службами держави.

Проведений аналіз обсягів наведених фінансових порушень, динаміка яких з кожним роком зростає, дозволив виокремити їх причинно-наслідкові зв'язки.

По-перше, в Україні не існує конституційно визначеної системи державного фінансового контролю, яка б могла адекватно і дієво реагувати на численні фінансові правопорушення та злочини, повною мірою відповідає природіДФК, охоплювала всі сторони та рівні економіки і була цілісною, самостійною та побудованою на єдиних організаційно-методологічних принципах.

По-друге, відсутні належна координація та єдина інформаційна база між існуючими органами ДФК. Орган зовнішнього державного фінансового контролю в Україні законодавчо не має статусу вищого органу ДФК, а разом із тим і відповідних повноважень, розгалуженої системи та повноцінних гарантій незалежності (за європейськими стандартами).

По-третє, впродовж періоду переходу економіки до ринкових умов державна стратегія ДФК не забезпечувалася відповідними сучасними ефективними контрольними механізмами, формами і методами (нормативно-законодавчою базою), адаптованими до нових умов господарювання.

Вищенаведені фактори стали чи не найголовнішими причинами провалів реформаційних проектів, загрозливого зростання тіньової економіки, активізації корупційних процесів, що на сьогодні серйозно загрожують економічній безпеці України. У такій ситуації логічно виникає необхідність пошуку шляхів вирішення цих проблем, одним із яких є створення єдиної та чітко структурованої системи державного фінансового контролю, обґрунтування стратегії її розвитку, формування методологічних та методичних основ функціонування її вищого органу, вдосконалення форм і методів здійснення контрольних-аналітичних дій, спрямованих на підвищення ефективності використання державних ресурсів.

Розробленню концепції єдиної системи ДФК повинно передувати дослідження теоретичних підходів до визначення сутності державного фінансового контролю. У дисертації обґрунтовано, що недосконалість існуючих підходів в умовах ринкової економіки виявляється: у великій їх кількості, зокрема щодо тлумачення понять «контроль», «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль»; у відсутності чітких уявлень щодо предмета, об'єктів, суб'єктів, ефективності, результативності, гарантій незалежності контролюючих органів від гілок влади.

Виходячи з цього, у роботі проаналізовано, узагальнено й уточнено визначення поняття «*державний фінансовий контроль*» (зокрема його об'єктів, суб'єктів, предмета), який розглядається як особливий вид діяльності державних органів (регламентований відповідними нормативно-правовими актами), спрямований на перевірку (дослідження) дотримання законності, раціональності та ефективності планування, надходження, розподілу і використання державних ресурсів у процесі державного управління, забезпечення компетентних органів влади та громадськості достовірною інформацією про попередження, виявлення та усунення фінансових правопорушень, а також виконання інших функцій, що сприяють зміцненню економічної безпеки держави.

*Об'єктами* державного фінансового контролю визначено відносини, які виникають між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування, накопичення та розподілу національного доходу.

До *суб'єктів* ДФК віднесено ті органи державної влади і управління, які є ініціаторами та виконавцями даного контролю.

*Предметом* державного фінансового контролю визначено офіційні дані, які контролюються (досліджуються) на всіх етапах управління державними ресурсами (в тому числі – державними фінансовими ресурсами). *Державними фінансовими ресурсами* визначено державні рухомі активи, в тому числі: кошти бюджетів усіх рівнів, державних позабюджетних фондів, державних валютних фондів, Національного банку (державних банків) України, цінні папери, корпоративні права, що належать державі, уповноваженому державному органу, державному (казенному) підприємству, установі, організації за правом власності, а також ті рухомі активи, що мають відійти у власність держави відповідно до вимог чинного законодавства.

У процесі дослідження зазначено, що серед найважливіших елементів розвитку теорії державного фінансового контролю є визначення понять «ефективність» і «результативність». Тому у розділі здійснена декомпозиція цих понять. Доведено, що вони у змістовому плані допускають можливість їх подвійного тлумачення. Це пов'язано з оцінкою: по-перше, ефективності методів і організації саме контрольної діяльності; по-друге, ефективності діяльності самого об'єкта контролю (бюджетного процесу). У рамках трактування поняття «ефективність контролю» виділено два напрями: 1) контроль ефективності як оцінка ефективності, результативності, економічності використання державних ресурсів (коштів, майна тощо); 2) ефективність контролю як співвідношення досягнутих контролюючим органом чи особою результату і мети з мінімальними витратами ресурсів ( $B$ ), де результат контрольної діяльності ( $P$ ) визначається досягненням мети контролю, знаходженням і оцінкою певного фактичного стану ( $\Phi$ ) об'єкта контролю:

$$P = \delta (\Phi \approx \Phi\delta), \quad (1)$$

де  $\Phi\delta$  – дійсний фактичний стан об'єкта контролю;  
 $\delta$  – функція близькості між  $\Phi$  і  $\Phi\delta$ ;  
 $\approx$  – символ близькості величин.

Інтервал допустимої близькості  $\delta_0$ :

$$\max E = \frac{\delta \rightarrow \delta_0}{B \rightarrow B_0} \quad (2)$$

Обґрунтовано, що ступінь ефективності контролю тим вищий, чим менше зусиль і коштів витрачається на досягнення позитивного результату. Водночас акцентовано увагу на тому, що ефективність ДФК повинна визначатися не стільки виявленням та усуненням недоліків, скільки попередженням (недопущенням) фінансових правопорушень та зловживань у державному секторі економіки.

Дослідженням доведено, що результативність діяльності контролюючих служб багато в чому залежить від їх організаційно-функціональної структурованості, надання їм гарантій незалежності, які розділено за двома основними аспектами: незалежністю від держави в особі її органів чи посадових осіб, які представляють інтереси окремих гілок влади, і незалежністю від підконтрольних суб'єктів чи інших осіб, які представляють їхні інтереси. Наголошено, що формування єдиної незалежної системи ДФК в Україні, створення вищого органу державного фінансового контролю і надання йому відповідних повноважень та гарантій незалежності (за міжнародними стандартами), розроблення і впровадження прогресивних форм та методів державного фінансового контролю повинні стати домінантою стратегії розвитку ДФК. Саме ці питання теорії та практики вітчизняного державного фінансового контролю досі залишаються невирішеними і, отже, запропоновані для розв'язання.

**У другому розділі «Концептуальні засади створення та розвитку єдиної системи фінансового контролю в державному секторі економіки»** проаналізовано правові основи формування системи державного фінансового контролю в Україні, досліджено і висвітлено специфіку світових тенденцій формування та розвитку системи державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки, сформульовано концепцію організації єдиної системи державного фінансового контролю та її вищого органу, досліджено метод програмно-цільового бюджетування як контрольний механізм ДФК.

На підставі аналізу положень законопроектів України про державний фінансовий контроль обґрунтовано, що поставлені питання є досить актуальними: в цілому вони мають на меті вирішення загальної проблеми підвищення ефективності державного фінансового контролю шляхом створення цілісної його системи. Разом із тим доведено, що концептуального системного підходу до створення єдиної дієвої системи ДФК цими законопроектами поки що не визначено.



У розділі досліджено досвід організації систем державного фінансового контролю у зарубіжних країнах та зроблено висновок про те, що системи ДФК у розвинених країнах мають, по-перше, конституційне визначення та організаційно-функціональну незалежність від суб'єктів державної влади, по-друге, організаційно-координаційні центри діяльності всіх контролюючих органів. Їхні контрольні заходи здійснюються не тільки за напрямками правильності ведення рахунків, цільовим використанням державних ресурсів, а й за напрямками економічної ефективності та рентабельності системи економіки та внутрішнього управління.

Спираючись на результати аналізу положень вітчизняних законопроектів та міжнародний досвід, зроблено висновок, що одним із найважливіших стратегічних завдань для України, яка прагне до світової спільноти, є формування єдиної незалежної системи державного фінансового контролю.

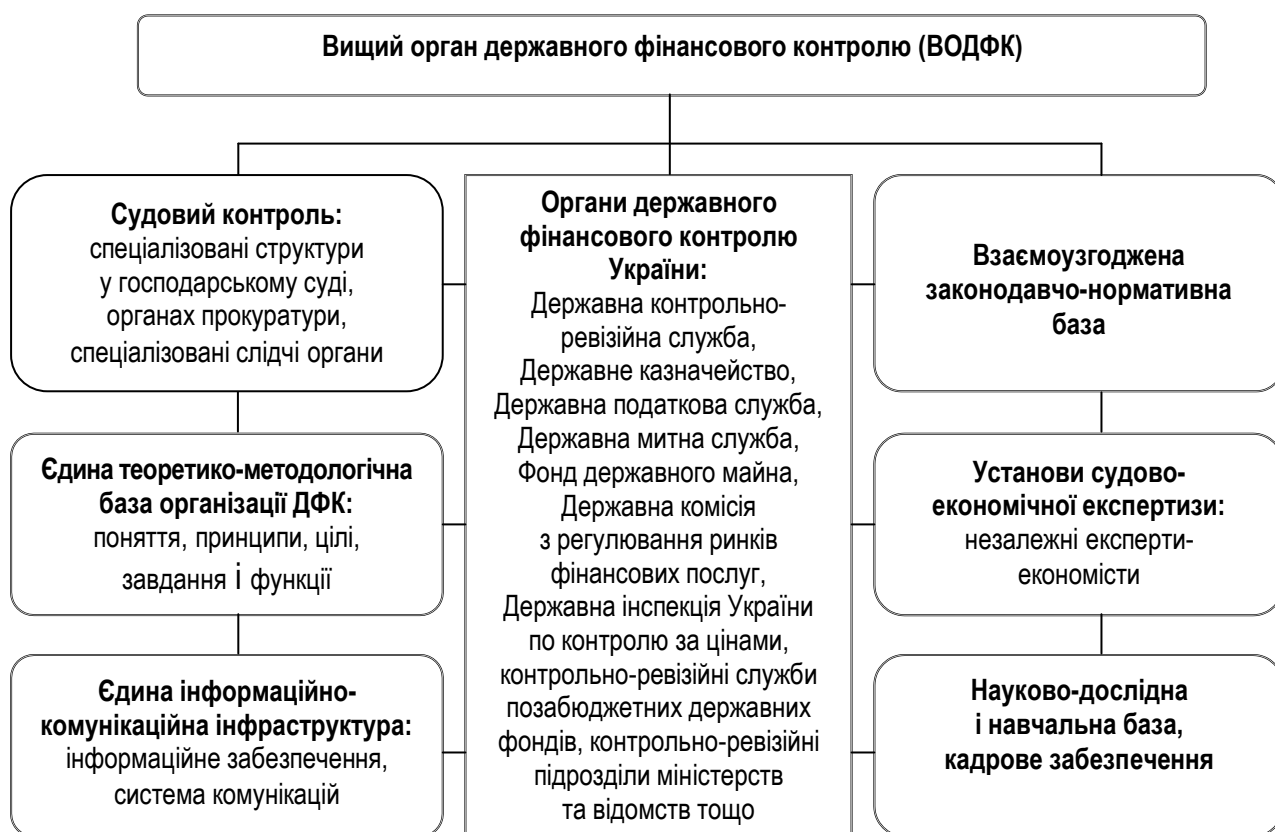
Запропонованими у розділі концептуальними засадами організації єдиної системи державного фінансового контролю доведено, що на «першій сходинці» вітчизняної системи державного фінансового контролю повинен бути вищий орган ДФК, який знаходиться поза існуючими гілками влади, підзвітний громадськості та відповідним радам (Верховній, місцевим). До його основних функцій повинен входити контроль за дотриманням принципів законності, доцільності та ефективності розпорядчих і виконавчих дій, а також функціонування системи управління економікою в цілому. На «другій сходинці» – державні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, які підпорядковуються як вищому органу державного фінансового контролю, так і відповідним міністерствам і відомствам, що здійснюють контроль за правильністю надходження та витрачання державних фінансових ресурсів.

Обґрунтовано, що єдина система ДФК через її вищий орган повинна: органічно забезпечувати координацію діяльності всіх контролюючих органів; бути законодавчо ув'язаною зі спеціально виділеними структурами (висококваліфікованими фахівцями) у правоохоронних, судово-експертних та судових органах, які працюватимуть виключно на підставі матеріалів контролюючих органів щодо фінансових правопорушень; мати взаємоузгоджену законодавчо-нормативну базу та єдину інформаційно-комунікаційну інфраструктуру (рис. 2).

Запропоновано такі критерії організації єдиної системи державного фінансового контролю та її вищого органу:

- вищий орган державного фінансового контролю України повинен бути колегіальним органом, його керівні посадовці – підзвітні громадськості (звітування через засоби масової інформації) та Верховній Раді України (звітування перед відповідними партіями, фракціями), посадовці територіальних підрозділів – підзвітні відповідним обласним радам, вищому органу державного фінансового контролю та місцевій громадськості;

- основними принципами, за якими повинен формуватися штат посадових осіб (членів колегії) вищого органу ДФК та його територіальних підрозділів, є, перш за все, принцип професійності (за кваліфікаційними вимогами) та висування кандидатів обов'язково від усіх політичних партій (фракцій, блоків), що увійшли до відповідної ради, а також представників відповідних громадських об'єднань, які захищають права громадян, інтереси яких не представлено жодною партією (фракцією), в рівній кількості представників. Особливо підкреслено, що особи після затвердження їхніх кандидатур на посади до вищого органу державного фінансового контролю повинні скласти з себе всі політичні зобов'язання і на період роботи не належати до жодної політичної партії або блоку.



**Рис. 2. Структура єдиної системи державного фінансового контролю**

У роботі наголошено, що вищий орган єдиної системи ДФК повинен бути законодавчо унормований (із внесенням змін до Конституції та відповідних законів) і створений на базі Рахункової палати України з трансформованими функціями, розширеними повноваження-

ми та із залученням висококваліфікованих спеціалістів Державної контрольно-ревізійної служби й інших контролюючих органів.

Обґрунтовано, що запропонована організаційно-функціональна побудова єдиної системи державного фінансового контролю не суперечить положенням Конституції України і принципам функціонування подібних вищих органів контролю, які входять до INTOSAI. Разом із тим вона відповідає демократичним принципам державного контролю і забезпечуватиме нейтралітет і незалежність від групових та корпоративних інтересів і привілеїв (включаючи депутатські коаліції). Процедура звільнення посадових осіб вищого органу державного фінансового контролю та його територіальних підрозділів також повинна носити специфічний характер (прирівнюватися до процедури звільнення суддів), закріплений окремими правовими нормами, бути прозорою і обґрунтованою, враховуючи певний ступінь особистої захищеності.

Дослідженням доведено, що створена таким чином система державного фінансового контролю дозволить виявляти фінансові порушення на всіх стадіях бюджетного процесу, здійснювати коригування нормативно-правової бази для недопущення фінансових порушень та зловживань. Створення конституційно визначеної єдиної системи ДФК з її незалежним вищим органом та його розгалуженою територіальною структурованістю де-факто має стати четвертою – контрольною – гілкою влади (умовна назва – «Контрольно-наглядові органи»), яка на законодавчому рівні гармонійно вбудується в систему національно-економічної безпеки України. У роботі зазначено, що бажаного успіху у створенні єдиної системи ДФК можна досягти лише за умови кропіткої роботи із комплексної поетапної реалізації всіх запропонованих заходів. На першому етапі, зокрема, необхідно удосконалити функції і впровадити сучасні механізми, методи та форми здійснення контролю у практичну діяльність існуючих органів державного фінансового контролю. Тому у дисертації особливе місце відводиться програмно-цільовому бюджетуванню – одному із сучасних методів ефективного управління та контролю за державними фінансовими ресурсами.

Обґрунтовано, що програмно-цільове бюджетування за своєю суттю – особливий механізм здійснення фінансового контролю в єдиній системі ДФК. Він повинен містити у собі такі елементи: оцінку і вибір проблем, на вирішення яких буде спрямована реалізація програми; формування та попереднє експертне дослідження значущості (актуальності) програм; формування та аналіз ресурсного забезпечення, необхідного для реалізації державної програми, розподіл ресурсів за окремими завданнями; аудит наявних і можливих ризиків, які впливають на процес досягнення результатів; формування системи управління та контролю

державної програми і визначення системи підзвітності суб'єктів, які беруть участь у реалізації програми.

Доведено, що програмно-цільовий метод бюджетування в першу чергу повинен вирішити проблему контрольованості параметрів ефективності та результативності у державному секторі економіки.

У третьому розділі «Методологічні основи аудиту ефективності як складова наукової концепції розвитку системи ДФК» обґрунтовано, що вектор розвитку державного фінансового контролю вказує не тільки на перспективність створення єдиної системи ДФК та її контрольних механізмів, але й на необхідність переходу до нових сучасних форм здійснення контрольно-аналітичних заходів, спрямованих на результат. Саме такою дієвою формою контролю у державному секторі економіки визнано аудит ефективності. У ході дослідження впровадження аудиту ефективності в систему державного фінансового контролю встановлено його важливу роль у процесі державотворення, але разом із тим наголошено, що це впровадження на сьогодні просувається надто повільно.

У результаті аналізу теоретичних і практичних проблем упровадження аудиту ефективності доведено, що гальмування цього процесу пов'язане з цілим рядом причин, які зводяться до основної – невизначеності щодо:

- теоретичних засад аудиту ефективності (АЕ) та його ролі і місця у державному фінансовому контролі;
- критеріїв якості проведення АЕ;
- єдиної системи якості проведення аудиту ефективності для всіх контролюючих служб держави (єдиної методичної бази) тощо.

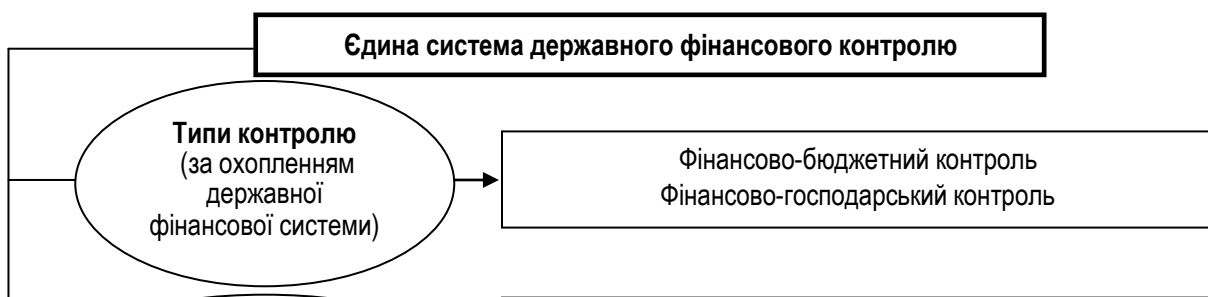
Обґрунтовано, що відсутність єдиного розуміння сутності аудиту ефективності, повне або часткове ототожнювання його з фінансовим аудитом, аудитом діяльності суб'єктів господарювання та іншими формами аудиту призводить до того, що й дотепер у вітчизняній економічній літературі не сформувалася загальноприйнята теоретична концепція АЕ, яка б науково обґрунтовано визначала його зміст та особливості. Безумовно, зміст та значення аудиту ефективності можуть трактуватися з різних точок зору, проте жодна з них не буде повною мірою змістовною без чіткого розуміння тих базових характеристик, які виражають специфіку АЕ.

Дослідженням доведено, що аудит ефективності не можна ототожнювати з будь-якою формою ДФК, оскільки він є окремою специфічною формою державного фінансового контролю.

У результаті дослідження поглядів провідних вчених щодо ролі та місця аудиту ефективності в системі державного фінансового контролю і виходячи з того, що поняття ефективності та результативності тісно пов'язані з економічною моделлю адміністративного і фінансового оцінювання, доведено, що *аудит ефективності потрібно класифікувати як самостійну оціночну форму контролю в єдиній системі ДФК*. Разом із тим зазначено, що аудит ефективності як самостійна оціночна форма повинен здійснюватися за трьома основними напрямками: 1) аудит ефективності управлінських рішень (фінансово-економічні аспекти); 2) аудит ефективності використання державних ресурсів, об'єктом якого є вся сфера державних ресурсів – від майна до природних ресурсів; 3) аудит ефективності використання державних фінансових ресурсів: коштів державного бюджету та державних цільових фондів, місцевих бюджетів усіх рівнів (включаючи консолідований бюджет України).

Обґрунтовано, що об'єктами аудиту ефективності є органи державної влади України (зокрема міністерства, державні відомства, комітети, служби), бюджетні установи, державні унітарні і казенні підприємства, тобто всі суб'єкти економічної діяльності, які розпоряджаються державними ресурсами або використовують їх у своїй діяльності. Залежно від того, які державні ресурси використовуються об'єктом дослідження, а також виходячи з поставлених цілей АЕ, у процесі його проведення може визначатися ефективність використання коштів бюджету і позабюджетних фондів, державної власності, кредитних ресурсів і позикових коштів, а також інтелектуальної власності, яка належить державі. Крім того, доведено, що об'єктами аудиту ефективності повинні бути і суб'єкти економічної діяльності, які мають надані законодавством податкові, митні та інші пільги і переваги, а також які одержали фінансові і майнові гарантії та поручительства відповідних органів виконавчої влади для забезпечення операцій. Називаючи предметом АЕ діяльність органів державної влади та інших одержувачів державних ресурсів для виконання покладених на них завдань, функцій або реалізації програм, наведено формулу оцінки такої діяльності з функціональним та економічним аспектами, соціальним та економічним ефектами, з якісними та кількісними показниками й оціночними критеріями.

У роботі доведено, що аудит ефективності як самостійна оціночна форма повинен стати найважливішою складовою єдиної системи державного фінансового контролю України, одним із ключових напрямів реалізації контрольних повноважень держави у сфері контролю за ефективністю управління державними ресурсами (рис. 3).





### **Рис. 3. Елементи єдиної системи державного фінансового контролю**

У дисертації обґрунтовано, що результативність проведення аудиту ефективності значно підвищується завдяки розробленню та практичному впровадженню системи якості, яка за міжнародними стандартами ІСО передбачає: сукупність організаційних заходів, розподіл відповідальності, процесів, процедур і ресурсів, що має бути закріплено відповідними науково-методичними основами проведення аудиту ефективності. Проаналізувавши розроблені Рахунковою палатою та Контрольно-ревізійною службою України методики проведення аудиту ефективності, визначено, що між цими системами якості (стандартами проведення аудиту ефективності) не існує конструктивного взаємозв'язку, а відповідно і немає єдиного підходу до оцінки роботи. Доведено, що окрім внутрішніх регламентів якості, які враховують специфіку конкретних органів і їх підрозділів, у державі повинна діяти ще й єдина система загальних для всіх контролюючих органів і обов'язкових для їх виконання стандартів якості проведення аудиту ефективності. При цьому для кожного органу державного фінансового контролю, наділеного правом здійснювати АЕ, повинен бути визначений свій ступінь сумісності загальних стандартів якості з його повноваженнями, тобто виконувати стандарти якості контролюючий орган буде лише в межах своїх завдань та повноважень. Наголошено, що кожен орган ДФК, здійснюючи організацію аудиту ефективності, повинен ув'язувати свою діяльність із загальними стандартами якості.

Таким чином, у даному розділі, крім дослідження теоретичних засад АЕ, висвітлено проблему системності якості, одним із шляхів розв'язання якої є напрацювання уніфікованих методичних основ організації та проведення аудиту ефективності, які можуть застосовуватися у практичній діяльності державних контролюючих служб.

У четвертому розділі «**Формування науково-методичних основ аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів**» напрацьовано науково-методичні основи організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів, сформульовано базові процедури та правила його проведення. Ці науково-методичні основи запропоновано для застосування у практичній діяльності контролюючих

органів України під час здійснення оціночних заходів щодо використання державних фінансових ресурсів за методами АЕ.

На відміну від існуючих методик проведення аудиту ефективності запропоновані методичні рекомендації характеризуються як науково обґрунтована сукупність послідовних процедур одержання доказів, необхідних для формування висновків і рекомендацій щодо економічності, ефективності та результативності використання державних фінансових ресурсів.

Наведені науково-методичні засади організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів розроблені з урахуванням положень Міжнародних стандартів аудиту INTOSAI (40-44, 166, 170, 183-185, 187, 191), на основі узагальнення досвіду вищих органів державного фінансового контролю розвинених зарубіжних країн, і базуються на ряді загальних процедур, проведення яких властиве будь-якому контрольному заходу, в тому числі ревізії, фінансовому аудиту (аудиту відповідності).

У розділі доведено, що методичні основи здійснення АЕ як самостійної оціночної форми державного фінансового контролю мають свій специфічний зміст, обумовлений його відмітними цілями, завданнями та методами проведення.

Обґрунтовано, що для результативності проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів його необхідно здійснювати у три основні етапи:

- 1) організація та планування АЕ;
- 2) проведення АЕ;
- 3) контроль за виконанням пропозицій та рекомендацій.

У розділі розкрито специфіку організації аудиту ефективності, яка містить визначення понять, завдань, мети, методів, а також загальні основи методики проведення АЕ. Наведено логічну послідовність заходів щодо здійснення планування аудиту ефективності, до завдань якого входить вибір конкретних тем і об'єктів АЕ, а також критерії, показники та робочий план дослідження.

Наголошено, що мета дослідження, його масштаб, методика здійснення, критерії не можуть визначатися ізольовано. Керівництво аудиторської групи має вивчати ці елементи плану в комплексі, оскільки при спробі їх окремого розгляду, як правило, виникає дублювання. Для удосконалення контрольно-аналітичної діяльності контролюючих органів запропоновано ввести *стратегічне планування АЕ* і на його основі складати *поточні (річні) плани дослідження*.

Дослідженням виділено та класифіковано основні етапи та елементи стадії планування АЕ. Для покращання роботи державних аудиторів запропоновано створити спеціальну ре-



естраційну систему зберігання та накопичення інформації. Підкреслено, що головною метою етапу планування аудиту ефективності має бути визначення найважливіших проблем економіки та питань забезпечення своєчасного виконання робіт (складання плану), формування програми проведення АЕ. Доведено, що по завершенні планування і складання плану та програми, згідно зі сформульованими методичними засадами організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів, державні аудитори повинні переходити безпосередньо до проведення АЕ.

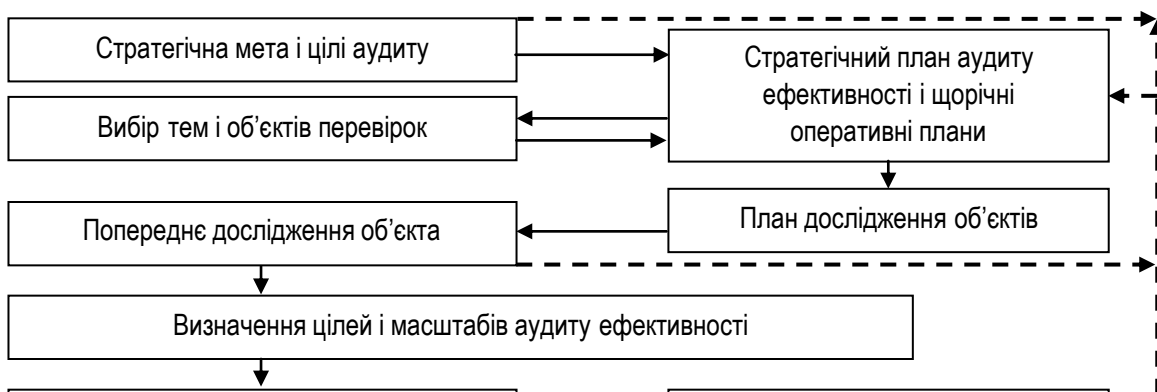
Зазначено, що в процесі здійснення АЕ необхідно провести роботу зі збору аудиторських доказів (фізичних, документальних, усних, аналітичних). Наведено авторські підходи до проведення аналітичних процедур зі збору доказів, методи й технічні прийоми.

Запропоновані науково-методичні основи відрізняються від використовуваних у вітчизняній практиці методів організації аудиту ефективності тим, що згідно з ними у ході дослідження проводиться не тільки оцінка рівня ефективності, але й оцінка (економічна і соціальна) значущості результатів та визначення причин низької ефективності роботи.

Наголошено, що по закінченні кожного аудиторського дослідження повинен складатися деталізований письмовий звіт із викладом у встановленій формі результатів аудиту. Звіт за своїм змістом є підсумковим документом, в якому висвітлюються основні результати проведеного контрольного заходу разом із висновками, пропозиціями та рекомендаціями.

У результаті аналізу стадій проведення аудиту ефективності доведено, що на етапі складання звіту АЕ не може розглядатися як завершений контрольний захід з тієї причини, що необхідно ще одержати інформацію про його результативність, зокрема отримати дані про застосування наданих рекомендацій та пропозицій, а також про наслідки їх втілення на практиці. Тому завершальним етапом аудиту ефективності у напрацьованих методичних основах визначено контроль за виконанням наданих дослідженому об'єкту пропозицій та рекомендацій, який класифіковано як *етап визначення соціально-економічного ефекту, отриманого від застосування результатів аудиту ефективності*.

Таким чином, обґрунтовано, що повний цикл здійснення АЕ необхідно розглядати від початку його організації (стратегічного планування) до отримання результатів упровадження запропонованих пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів (рис. 4).

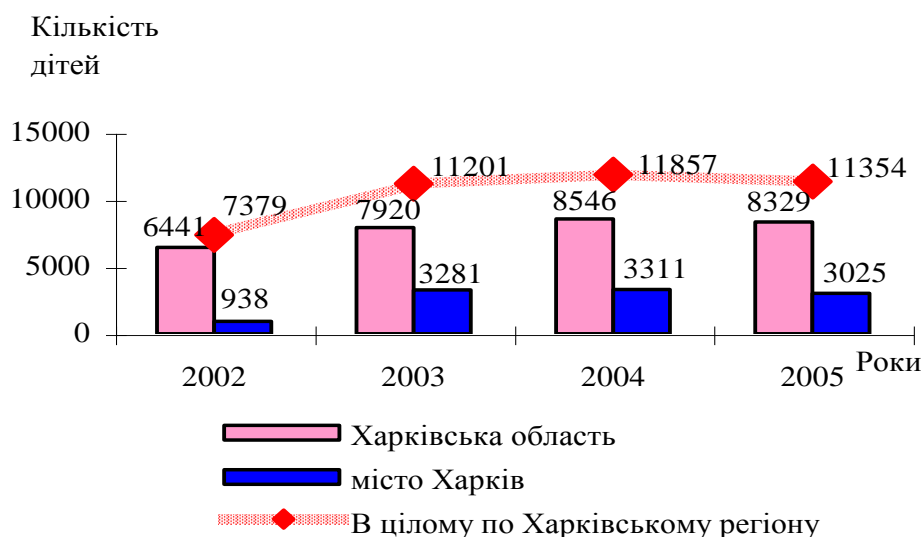


**Рис. 4. Повний цикл здійснення аудиту ефективності**

Запропоновані науково-методичні основи націлені на концептуальне розширення та удосконалення існуючих підходів до викладення мети, змісту, методів та результатів проведення аудиту ефективності. Застосування їх на практиці повинно сприяти отриманню максимально об'єктивної, точної та систематизованої інформації про рівень ефективності використання державних фінансових ресурсів.

У п'ятому розділі «Експериментальні результати оцінки ефективності використання бюджетних коштів», керуючись сформульованими науково-методичними основами здійснення аудиту ефективності, було проведено експериментальне дослідження ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на здійснення заходів щодо подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, а також утримання притулків для неповнолітніх.

На основі отриманих результатів експериментального дослідження встановлено, що проблема дитячої безпритульності та бездоглядності досі залишається актуальною. Так, експериментом, проведеним у Харківській області, було виявлено, що кількість дітей, які потрапляють у поле зору служб у справах неповнолітніх, збільшується практично з кожним роком (рис. 5). І це не єдиний негативний показник, що простежується за досліджуваний період. До таких показників віднесено ще й збільшення кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Крім того, виявлено збільшення на 66 % кількості дітей, вилучених з неблагополучних сімей, на фоні зменшення на 20 % загальної кількості останніх. Вищезазначене, у свою чергу, доводить, що сім'ї в Україні стають все більше асоціальними.



**Рис. 5. Динаміка кількості дітей, поставлених на облік служб  
у справах неповнолітніх по Харківській області**

З огляду на вищенаведене увагу було сконцентровано на дослідженні двох блоків основних питань:

1) оцінці ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на подолання дитячої безпритульності та бездоглядності (визначення економічного ефекту або збитків);

2) визначенні факторів, які заважають вирішенню проблеми невлаштованості безпритульних та бездоглядних дітей і призводять до їх повернення на вулицю (визначення соціального ефекту або соціальних недоліків).

Доведено по першому блоку (економічний фактор): як показали результати аудиту ефективності використання субвенцій, під час створення та облаштування центрів та притулків допущено фінансових порушень (неефективного використання бюджетних коштів) на суму 658,5 тис. грн. (або 30 % від загальної суми виділеної субвенції), з них порушення, які призвели до збитків, становлять більше половини – 374,3 тис. грн.

Види та обсяги виявлених порушень по кожному з об'єктів наочно представлені у табл. 1.

*Таблиця 1*

**Види та обсяги виявлених порушень у рамках реалізації Програми  
запобігання дитячій бездоглядності у Харківській області за об'єктами, тис. грн.**

Найменування об'єкта	Порушення, що призвели до збитків			Порушення, які не призвели до збитків		Всього
	Нецільові витрати	Незаконні витрати		Зниження в обліку вартості активів	Інші	
		Капітальний ремонт	Завищення нормативної потреби оснащення ЦСПР			
ЦСПР Балаклійської райдержадміністрації	–	17,3	12,0	–	–	<b>29,3</b>
ЦСПР Красноградської райдер-	–	–	–	266,0	–	<b>266,0</b>

жадміністрації						
ЦСПР Ізюмського міськвиконкому	83,0	3,1	80,8	–	–	<b>166,9</b>
ЦСПР Чугуївського міськвиконкому	40,8	26,5	104,5	–	–	<b>171,8</b>
Харківський обласний притулок	–	–	–	–	9,1	<b>9,1</b>
Харківський обласний притулок «Гармонія»	–	–	–	–	9,1	<b>9,1</b>
Великобурлуцький притулок	6,3	–	–	–	–	<b>6,3</b>
<b>Разом</b>	<b>130,1</b>	<b>46,9</b>	<b>197,3</b>	<b>266,0</b>	<b>18,2</b>	<b>658,5</b>

Як видно з наведеної таблиці, найбільш вагомим за сумою порушень, які призвели до збитків, є завищення нормативної потреби оснащення центрів соціально-психологічної реабілітації (ЦСПР) – 197,3 тис. грн. (близько 53%). Встановлено причину – нераціональне використання державних коштів розпорядниками.

Доведено по другому блоку (соціальний фактор): результати наукового дослідження дозволили виявити, що окрім відсутності належного фінансування, встановлених фінансових порушень у сумі 197,3 тис. грн., виявлених фактів неефективного використання бюджетних коштів у сумі 590,3 тис. грн., обласна програма має ще низку соціально-організаційних недоліків, основними з яких є такі:

- недотримання основних вимог програмно-цільового методу, передбаченого Бюджетним кодексом України, в частині відсутності напрямів діяльності й результативних критеріїв та показників;
- незабезпеченість районних служб у справах неповнолітніх відповідною матеріальною базою (автотранспорт, комп'ютери тощо), обмежена місткість притулків, нерегульованість питання щодо влаштування дітей у стані наркотичного та алкогольного сп'яніння (фактори, які в кінцевому рахунку призводять до зниження соціального ефекту);

- низька укомплектованість кадрами служб у справах неповнолітніх, недостатня заробітна плата, складні умови праці, а звідси – плінність кадрів (низький соціальний ефект);
- неврегульованість на законодавчому рівні питання виходу на пенсію педагогічних працівників за вислугою років, що практично зводить нанівець роботу керівників притулків щодо залучення кваліфікованих кадрів;
- відсутність чіткої стратегії розв'язання проблеми дитячої безпритульності та бездоглядності.

Таким чином, проаналізувавши всі виявлені експериментальним дослідженням економічні та соціальні недоліки, враховуючи сформульовані теоретичні і науково-методичні засади організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів, з метою виправлення ситуації на краще були розроблені та надані конкретні пропозиції як на державному, так і на місцевому рівнях.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та авторський підхід до розв'язання проблеми підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів. Запропоновано нове вирішення цієї науково-прикладної проблеми через удосконалення функціональної організації існуючого інституту державного фінансового контролю. Розроблено концепцію створення єдиної системи ДФК та її незалежного вищого органу; поглиблено теоретичні підходи до сутності методу програмно-цільового бюджетування, орієнтованого на результат; сформульовано науково-методичні підходи до організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів як самостійної оціночної форми державного фінансового контролю. За розробленими методичними засадами проведено експериментальне дослідження ефективності використання бюджетних коштів і отримано економічний та соціальний ефект.

Результати наукової роботи дозволили зробити такі основні висновки:

1. Умови ринкової економіки і розвиток українського суспільства вимагають нового концептуального підходу до створення та функціонування системи державного фінансового контролю. У зв'язку зі зростаючим обсягом фінансових злочинів та порушень питання розвитку й удосконалення діяльності контролюючих органів набувають особливого значення. Організація всеохоплюючого та ефективного контролю за використанням державних фінансових ресурсів і майна стає одним із пріоритетних напрямів побудови сильної та заможної європейської держави. Саме тому постає необхідність фундаментального теоретичного дос-

лідження та визначення шляхів побудови нової – досконалої системи ДФК, здатної вирішити проблему неефективного господарювання у державному секторі економіки.

2. Фінансовий моніторинг економічного стану України та комплексне порівняння систем державного фінансового контролю розвинених країн із вітчизняним інститутом фінансового контролю дозволили зробити висновок, що в українській державі не існує цілісної, незалежної від влади системи ДФК, керованої конституційно визначеним вищим органом, побудованої на єдиних принципах та нормативно-правових засадах функціонування, гнучкої та мобільної, яка б передбачала можливість модифікації, забезпечувала максимальні можливості не лише для наступного контролю за надходженнями, витратами та збереженням державних і місцевих фінансових ресурсів, а й для профілактичної діяльності щодо попередження правопорушень.

3. Зважаючи на виявлені у процесі дослідження функціонально-організаційні проблеми інституту державного фінансового контролю особливої значущості набуває необхідність створення теоретичних основ нової моделі єдиної системи ДФК, які в подальшому повинні стати теоретичною базою для розроблення й ухвалення в країні низки законів: «Про фінансовий контроль», «Про єдину систему державного фінансового контролю в Україні», «Про вищий орган державного фінансового контролю в Україні» та інших, а також формування окремого розділу Конституції України – «Контрольно-наглядові органи».

4. Стратегічними цілями сформульованої концепції (основ) єдиної системи державного фінансового контролю є забезпечення законності, раціонального та ефективного використання державних ресурсів; забезпечення дієвості управління економікою; інформування державних органів і громадськості шляхом оприлюднення об'єктивної інформації про проведені перевірки; аналіз фінансових процесів, що відбуваються в державі; закріплення на конституційному (законодавчому) рівні основних принципів організації системи органів державного фінансового контролю та її головного органу – вищого органу державного фінансового контролю; формування ідеології, координації і контролю діяльності органів, що здійснюють зовнішній, внутрішній, міжвідомчий, внутрішньовідомчий, внутрішньогосподарський і суспільний контроль; підвищення фінансової, бюджетної, банківської, податкової, валютної, митної дисципліни.

5. Доведено, що концептуальні зміни в інституції державного фінансового контролю в Україні, як в організаційній структурі, так і в системі відносин (статус, цілі, завдання, функції), орієнтовані на загальносистемні методологічні принципи державного управління контролем як початкових положень управлінської діяльності, вироблених наукою, сформульованих державою, спрямованих політичними вимогами сьогодення.

6. Обґрунтовано, що створення єдиної системи державного фінансового контролю не матиме значущого ефекту, якщо не втілити найбільш результативні на сучасному етапі розвитку економіки форми і методи державного управління та контролю для вирішення тих чи інших проблем. Таким методом на даний час визнано програмно-цільове бюджетування, орієнтоване на результат при впровадженні аудиту ефективності.

7. Визначено, що перехід до методу програмно-цільового бюджетування, орієнтованого на результат, є відправною точкою процесу реформування сектора державного управління фінансами і неодмінною умовою повномасштабного включення аудиту ефективності в діяльність контролюючих органів. Сформульована дослідженням ідеологія програмно-цільового підходу полягає у переході від принципу утримання державних установ до принципу дієвого контролювання та отримання конкретних результатів від використання державних коштів відповідною установою.

8. Доведено, що програмно-цільове бюджетування, по суті, повинно бути сучасним контрольним механізмом у єдиній системі державного фінансового контролю, в основу якого покладені розроблення та реалізація особливого фінансового документа, який називається державною (бюджетною) цільовою програмою. Обґрунтовано, що цільова програма – це узгоджений за ресурсами, виконавцями, показниками та термінами здійснення комплекс науково-дослідних, соціально-економічних, організаційно-господарських, виробничих та інших заходів, які мають забезпечити ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального та культурного розвитку країни. Проведений у роботі економічний аналіз формування значущих для України державних програм дозволив виявити основні недоліки та складнощі, що виникають при розробленні та реалізації державних цільових програм, а також виробити систему заходів для їх розв'язання.

9. Дослідженням обґрунтовано, що під час переходу до сучасних механізмів контролю повинні змінюватися його методи і форми. Якщо при витратному методі бюджетування перевіряються відповідність дотримання законодавства з фінансових питань, достовірність обліку та звітності, відповідність здійснених видатків затвердженим у бюджеті показникам і загальнодержавним стандартам та нормам (інспектування, фінансовий аудит), то при бюджетуванні, орієнтованому на результат, акцент контролю зміщується на оцінку досягнутих результатів діяльності органів державного управління, які можуть бути виміряні тільки за допомогою методів та прийомів аудиту ефективності.

10. Відсутність єдиного розуміння сутності аудиту ефективності, повне або часткове ототожнювання його з іншими формами державного фінансового контролю (у тому числі – фінансовим аудитом) призвели до того, що й дотепер у вітчизняній економічній літературі не



сформувалася загальноприйнята теоретична концепція аудиту ефективності, яка б науково обґрунтовано визначала його роль, місце та особливості. У роботі наголошено, що аудит ефективності може трактуватися в різноманітних ракурсах і аспектах, з використанням при цьому різних підходів, проте жоден із них не буде плідним без чіткого розуміння тих елементів класу, які виражають його особливий характер, зокрема специфічну форму державного фінансового контролю. Отже, невизначеність остаточного поняття аудиту ефективності у дисертаційному дослідженні визнано однією з причин, що заважають розробленню уніфікованих законодавчо-нормативних стандартів. Теоретичним дослідженням доведено, що АЕ використання державних фінансових ресурсів не можна ототожнювати ні з фінансовим аудитом (аудитом відповідності), ні з іншими формами ДФК, тому що між ними існують принципові відмінності. У результаті обґрунтування оціночної специфіки аудиту ефективності дисертант кваліфікував його як самостійну оціночну форму державного фінансового контролю.

11. Доведено, що державний аудит, особливо аудит ефективності, сьогодні виходить на новий рівень практичного застосування стандартів якості та критеріїв ефективності, які відповідають сучасним вимогам. Обґрунтовано, що для підвищення результативності державного фінансового контролю повинні бути напрацьовані уніфіковані для всіх контролюючих служб країни науково-методичні основи і стандарти якості організації та проведення аудиту ефективності.

12. Напрацьовані та запропоновані методичні основи, на відміну від використовуваних у вітчизняній практиці методик організації аудиту ефективності, розкривають специфіку його проведення, яка полягає у здійсненні розширених контрольних-аналітичних заходів та проведенні двох взаємодоповнюючих видів оцінки – оцінки значущості результатів і визначення причин низької ефективності роботи, а також в оцінці соціально-економічного ефекту від застосування результатів аудиту ефективності. Сформульовані методичні основи мають на меті підвищити кваліфікаційний рівень державних аудиторів, а також націлені на те, щоб кожен контрольний захід якісно формувався у конкретні результати.

13. Науковим дослідженням доведено, що повний цикл здійснення аудиту ефективності потрібно розглядати від початку його організації (стратегічного планування) до отримання результатів упровадження пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів. Методичні засади запропоновано для впровадження в практичну діяльність контролюючих органів держави.

14. З метою перевірки практичної достовірності сформульованих науково-методичних основ здійснення аудиту ефективності використання державних коштів та враховуючи вимоги методичних рекомендацій Головки КРУ України, у Харківській області державними аудито-

рами контрольно-ревізійного управління під методологічним керівництвом дисертанта у 2006 році було проведено дослідження ефективності використання бюджетних коштів у сумі 2302 тис. грн., на здійснення заходів, спрямованих на подолання дитячої безпритульності та бездоглядності, утримання притулків для неповнолітніх за 2003-2005 роки.

15. Проведене дослідження виявило низку негативних факторів, що призводять до не врегульованості даної соціальної проблеми та неефективного використання державних коштів, виділених на її подолання. За результатами дослідження були зроблені висновки та надані конкретні пропозиції, впровадження яких істотно підвищить результативність роботи та ефективність використання державних коштів.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

### *Монографії та книги*

1. Басанцов І. В. Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти : монографія / І. В. Басанцов. – Київ : Видавничий дім «Корпорація», 2006. – 234 с. (15,03 друк. арк.).
2. Державна контрольно-ревізійна служба України: сторінки історії (колективна монографія) / Є. Ф. Вербило, О. О. Левандовський, ... І. В. Басанцов. – К. : ДІА, 2001. – 219 с.: іл. 20. Бібл. 219. (12,6 друк. арк., автору належить 0,25 друк. арк.). Особистий внесок: автором підготовлено розділ «Сумська область» (С. 149-153).
3. Методи оцінки екологічних втрат : монографія / Мельник Л.Г., Соколов М.О., ... Басанцов І.В. / за ред. д.е.н. Л. Г. Мельника та к.е.н. О. І. Карінцевої. – Суми: Університетська книга, 2004. – 288 с. (18 друк. арк., автору належить 0,2 друк. арк.). Особистий внесок: автором підготовлено підрозділи 10.2, 11.4.
4. Акціонерна модель економіки України / Бондар І.К., Сологуб О.П., ... Басанцов І.В. – К. : Видавничий дім «Корпорація», 2005. – 346 с. (26 друк. арк., автору належить 1,44 друк. арк.). Особистий внесок: автором підготовлено розділ 1.7.

### *Статті у наукових фахових виданнях*

5. Басанцов І. В. Окремі аспекти фінансово-правового контролю підприємницької діяльності / І. В. Басанцов, І. О. Савченко // Механізм регулювання економіки. – № 3-4. – 2002. – С. 238-243 (0,5 друк. арк., автору належить 0,48 друк. арк.). Особистий внесок: автором обґрунтована необхідність контролю фінансово-господарської діяльності за новими видами та функціями державного фінансового контролю.

6. Басанцов І. В. Стандартизація фінансового контролю як один із початкових етапів реформування контрольної системи України / І. В. Басанцов // Вісник Української академії банківської справи. – № 1(14) 2003. – С. 33-39 (0,6 друк. арк.).
7. Басанцов І. В. Теоретичні основи формування системи державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – № 1. – 2004. – С. 69-73 (0,53 друк. арк.).
8. Басанцов І. В. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Вісник СумДУ. – № 6(65). – 2004. – С. 149-155 (0,62 друк. арк.).
9. Басанцов І. В. Організація фінансового контролю в системі державного казначейства / І. В. Басанцов // Економічний вісник національного гірничого університету. – № 4(8). – 2004. – С. 78-85 (0,7 друк. арк.).
10. Басанцов І. В. Державні закупівлі в полі зору судово-економічної експертизи як форми фінансового контролю / І. В. Басанцов, Н. І. Панченко // Механізм регулювання економіки. – № 1. – 2005. – С. 110-115 (0,55 друк. арк., автору належить 0,4 друк. арк.). Особистий внесок: автором визначена сутність судово-економічної експертизи як форми фінансового контролю.
11. Басанцов І. В. Аудит ефективності: зарубіжний досвід на вдосконалення державного фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов // Вісник СумДУ. – № 2. – 2005. – С. 172-180 (0,8 друк. арк.).
12. Басанцов І. В. Фінансовий контроль як економічна категорія / І. В. Басанцов // Фінанси, облік і аудит : наук. зб. – № 5. – 2005. – С. 21-31 (1,2 друк. арк.).
13. Басанцов І. В. Чи потрібна новій економіці України «прозора система» фінансових відносин? / І. В. Басанцов, О. І. Щербаков // Економіка розвитку. – № 3. – 2005. – С. 18-21 (0,4 друк. арк., автору належить 0,38 друк. арк.). Особистий внесок: автором проаналізовані категорії прозорості та підконтрольності операцій у сфері державних фінансів та запропоновані відкриті і ефективні правила, що регулюють ці процедури.
14. Басанцов І. В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку державного фінансового контролю у банківсько-кредитній сфері / І. В. Басанцов // Вісник СНАУ. – № 1(18). – 2005. – С. 66-72 (0,5 друк. арк.).
15. Басанцов І. В. Державний фінансовий контроль, його концептуальні аспекти / І. В. Басанцов // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. НДЕІ. – № 11(54). – 2005. – С. 24-29 (0,53 друк. арк.).

16. Басанцов І. В. Система фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов // Фінанси України : науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал Міністерства фінансів України. – К. – № 11(120). – 2005. – С. 132-139 (0,7 друк. арк.).
17. Басанцов І. В. Економічна експертиза як специфічний метод фінансового контролю / І. В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – № 2. – 2005. – С. 133-139. (0,65 друк. арк.).
18. Басанцов І. В. Оцінка ефективності державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // АгроІнКом. – № 11-12. – 2005. – С. 47-51 (0,45 друк. арк.).
19. Басанцов І. В. Нормативні питання державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – № 3. – 2005. – С. 180-187 (0,7 друк. арк.).
20. Рубан Н. І. Аудит ефективності виконання Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні / Н. І. Рубан, І. В. Басанцов // Торгівля і ринок України. – Випуск № 20. – 2005. – С. 117-127 (1,2 друк. арк., автору належить 0,51 друк. арк.). Особистий внесок: автором проаналізовано результати аудиторського дослідження та внесені пропозиції щодо покращення результативних показників.
21. Рубан Н. І. Аудит ефективності використання бюджетних коштів для пільгового кредитування індивідуальних сільських забудовників: проблеми та шляхи запровадження / Н. І. Рубан, І. В. Басанцов // Вісник Донецького державного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. – № 4(28). – 2005. – С. 199-209 (1,01 друк. арк., автору належить 0,5 друк. арк.). Особистий внесок: автором досліджено методи та підходи до здійснення аудиту ефективності, надані висновки щодо досягнення максимального ефекту.
22. Басанцов І. В. Аудит ефективності як чинник підвищення результативності державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Вісник Української академії банківської справи. – № 2(19) 2005. – С. 32-35 (0,3 друк. арк.).
23. Гуцалюк Л. П. Проблеми казначейського обслуговування місцевих бюджетів та основні питання їх контролю / Л. П. Гуцалюк, І. В. Басанцов // Вісник СНАУ. – Випуск № 2(19). – 2005. – С. 26-31 (0,5 друк. арк., автору належить 0,2 друк. арк.). Особистий внесок: автором проведено тематичний аналіз проблем галузі та надані конструктивні пропозиції, спрямовані на підвищення економічної ефективності фінансової системи в державі.
24. Басанцов І. В. Регіональні аспекти активізації державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Вісник СумДУ. – № 10(82). – 2005. – С. 135-142 (0,7 друк. арк.).

25. Басанцов І. В. Державний фінансовий контроль як дійовий інструмент підвищення ефективності державних цільових програм / І. В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – № 4. – 2005. – С. 238-243 (0,5 друк. арк.).
26. Басанцов І. В. Організаційно-правові засади створення цілісної системи державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. НДЕІ. – К. – № 9(52). – 2005. – С. 32-35 (0,3 друк. арк.).
27. Басанцов І. В. Трансформаційні процеси державного регулювання і підвищення ефективності його контрольної функції / І. В. Басанцов // Социально-экономические аспекты промышленной политики : сб. науч. тр. НАН Украины. – Донецк : Ин-т экономики пром-ти / редкол.: А.И. Амоша (отв. ред.) [и др.]. 2005. – С. 277-292 (1,1 друк. арк.).
28. Басанцов І. В. Традиційні та новаційні погляди на державний фінансовий контроль / І. В. Басанцов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. Т. 14. – Суми : УАБС НБУ, 2005. – 368 с. – С. 282-292 (0,51 друк. арк.).
29. Басанцов І. В. Деякі аспекти теоретико-концептуальної основи державного фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов, О. І. Щербаков // Економіка розвитку : науковий журнал ХНЕУ. – Харків, 2006. – № 1(37). – С. 77-80 (0,5 друк. арк., автору належить 0,48 друк. арк.). Особистий внесок: автором проаналізовано та викладено теоретичні і методичні аспекти формування цілісної системи державного фінансового контролю в Україні.
30. Басанцов І. В. Планирование и контроль финансово-хозяйственной деятельности как неотъемлемая часть бизнес-плана / И. В. Басанцов // Геотехнології та управління виробництвом ХХІ сторіччя. Том 2 / під заг. ред. О.В. Мартякової. – Донецьк : ДонНТУ, 2006. – С. 206-211 (0,5 друк. арк.).
31. Басанцов І. В. Аналіз та аудит державних фінансових ресурсів у галузі капітальних вкладень: проблеми та шляхи їх вирішення / І. В. Басанцов // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування : зб. наук. пр. Економіка. Частина 3 «Реформування обліку, аналізу і аудиту економічних ресурсів в контексті євроінтеграції». – Випуск 4(36). – Рівне, 2006 р. – С. 30-38 (0,8 друк. арк.).
32. Басанцов І. В. Економічний контроль фінансового потенціалу як складова економічного потенціалу підприємства / І. В. Басанцов // Механізм регулювання економіки. – 2006. – № 4(28). – С. 136-141 (0,45 друк. арк.).
33. Басанцов І. В. Комп'ютеризація роботи контрольно-ревізійної служби – запорука підвищення її ефективності / І. В. Басанцов // Місце та роль сучасної інформатики та

- комп'ютерної техніки у підготовці фахівців : зб. наук. робіт «Управління розвитком». № 2. – Харків : ХНЕУ, 2006. – С. 9-11 (0,3 друк. арк.).
34. Басанцов І. В. Перспективи формування нової моделі системи державного фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов, В. М. Крупа // Вісник Хмельницького національного університету. – 2007. – № 1(88). – С. 221-225 (0,5 друк. арк., автору належить 0,48 друк. арк.). Особистий внесок: автором проаналізовано проблеми реформування системи державного фінансового контролю в Україні та визначено основні напрямки реформування.
35. Давидянц Д. Є. Теоретико-методологічні аспекти економічної ефективності: критерії, показники, оцінка / Д. Є. Давидянц, І. В. Басанцов // Вісник Сумського національного аграрного університету. – 2006. – Вип. 5-6 (22-23). – С. 443-448. – (Серія «Економіка та менеджмент») (0,5 друк. арк., автору належить 0,2 друк. арк.). Особистий внесок: автором досліджено показник економічної ефективності, застосування якого дозволить оцінювати ефективність діяльності як економічної системи в цілому, так і окремих процесів її функціонування.
36. Басанцов І. В. Проблемні питання розвитку та перспективи формування нової моделі системи державного фінансового контролю в Україні / І. В. Басанцов, В. М. Крупа // Збірник наукових праць Подільського державного аграрно-технічного університету. – № 15. – 2007. – С. 432-437 (0,45 друк. арк., автору належить 0,35 друк. арк.). Особистий внесок: автором висвітлені питання фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, розгляду і характеристики його нової моделі.
37. Басанцов І. В. Проблеми формування, реалізації та контролю державних програм розвитку економіки / І. В. Басанцов, В. В. Сергієнко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Вип. 21. – 2007. – С. 130-139 (0,57 друк. арк., автору належить 0,28 друк. арк.). Особистий внесок: автором висвітлені проблемні питання здійснення фінансового контролю за реалізацією державних програм розвитку економіки.
38. Барановський О. І. Шляхи формування та розвитку взаємодії органів державного фінансового контролю з аудиторськими організаціями / О. І. Барановський, І. В. Басанцов // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. пр. – Вип. 5(84) / наук. ред. І. К. Бондар. – К., 2008. – 152 с. – С. 138-142 (0,5 друк. арк., автору належить 0,25 друк. арк.). Особистий внесок: автором означені основні напрями розвитку взаємовідносин органів державного фінансового контролю з незалежними аудиторськими організаціями.

39. Басанцов І. В. Економічний аудит в системі екологічного менеджменту / І. В. Басанцов // Екологічний менеджмент у загальній системі управління : Шоста щорічна всеукраїнська наукова конференція (Суми, 19-20 квітня 2006 р.). – Суми: Вид-во СумДУ, 2006. – С. 16-19 (0,25 друк. арк.).
40. Басанцов І. В. Генезис і теоретико-методичні основи аудиту ефективності / І. В. Басанцов // Стан і проблеми оподаткування в умовах ринкової економіки : матеріали VI-ї Міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 24 листопада 2006 р.) – Донецьк : ДонДУЕТ, 2006. – С. 386-389 (0,2 друк. арк.).
41. Басанцов І. В. Внутрішній контроль банків як механізм запобігання «негативним подіям» / І. В. Басанцов, Б. І. Стефанюк // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. тез доп. IX Всеукр. наук.-практ. конф. (9-10 листопада 2006 р.). Частина 2. – Суми : УАБС НБУ, 2006. – С. 29-33 (0,3 друк. арк., автору належить 0,25 друк. арк.). Особистий внесок: автором досліджені аспекти внутрішнього контролю банків та сформульовано головну мету внутрішнього контролю.
42. Басанцов І. В. Роль держави в сучасних умовах регламентації економічних процесів та державного фінансового контролю / І. В. Басанцов // Перспективи та пріоритети розвитку економічного аналізу : тези доповідей і виступів IV Всеукраїнської наукової конференції студентів, аспірантів і молодих учених / заг. ред. канд. екон. наук, доц. Є.Є. Іоніна. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2007. – С. 38-39 (0,1 друк. арк.).
43. Басанцов І. В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України / І. В. Басанцов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. доп. X Всеукр. наук.-практ. конф. (22-23 листопада 2007 р.): У 2-х т. – Т. 1. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – С. 85-88 (0,18 друк. арк.).
44. Басанцов І. В. Окремі питання контролювання та оцінювання стану банківської конкуренції / І. В. Басанцов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика : зб. тез доп. III Міжнар. наук.-практ. конф. (15-16 травня 2008 р.) / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України» : у 2-х т. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – Т. 2. – 54 с. – С. 16-18 (0,19 друк. арк.).

#### *Публікації в інших виданнях*

45. Басанцов І. В. Роль органів державної контрольно-ревізійної служби в попередженні фінансових порушень / І. В. Басанцов // Фінансовий контроль : інформаційно-аналітичне,

науково-практичне видання державної Контрольно-ревізійної служби України. – № 3. – 2001. – С. 34-37 (0,25 друк. арк.).

46. Басанцов І. В. Безумовне дотримання букви закону стає реальністю / І. В. Басанцов // Фінансовий контроль. – № 1. – 2003. – С. 27-28 (0,1 друк. арк.).
47. Савченко І. О. Щодо проблем проведення судово-економічних експертиз, пов'язаних з перерахунком розміру пенсії за вислугу років працівникам льотних екіпажів повітряних суден цивільної авіації / І. О. Савченко, І. М. Гордієнко, І. В. Басанцов // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : зб. наук.-практ. мат. Випуск № 4. – Харків : Право, 2004. – С. 467-472 (0,5 друк. арк., автору належить 0,15 друк. арк.).

### АНОТАЦІЯ

Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит. – Національний університет Державної податкової служби України, Ірпінь, 2008.

У дисертаційній роботі проведено комплексний аналіз теоретичних основ державного фінансового контролю (ДФК), зокрема його сутності, законодавчої визначеності, ролі, функцій, понять ефективності та результативності. Діючий інститут державного фінансового контролю автором визначено як низку відособлених, конституційно не закріплених (крім Рахункової палати) державних контролюючих органів, які діють на основі своїх відомчих нормативно-правових засад функціонування, без чіткого законодавчого розмежування сфер діяльності й повноважень і за відсутності належної взаємодії та єдиного організаційно-координаційного центру.

Розроблено та запропоновано методологічні основи формування концептуальних засад організації єдиної системи ДФК з її конституційно визначеним вищим органом та його територіальною структурованістю. Доведено, що єдина система обов'язково повинна бути очолюваною та органічно поєднувати зовнішній і внутрішній контроль, забезпечувати координацію діяльності всіх контролюючих органів (за чіткого розмежування їх функцій та повноважень) і будуватися на єдиних принципах та єдиних нормативно-правових засадах функціонування.

Дослідженням обґрунтовано, що зі зміною моделі інституту державного фінансового контролю – до вектора ефективності та результативності діяльності – повинні змінюватися його методи та форми. Тому в роботі наведена важлива на даному етапі місія економічної



експертизи проектів фінансових рішень та програмно-цільового бюджетування, орієнтованого на результат при впровадженні аудиту ефективності. Доведено, що аудит ефективності є окремою перспективною формоюДФК, його впровадження має на меті підвищення ефективності управління державними фінансовими ресурсами.

Сформульовані науково-методичні основи організації та проведення аудиту ефективності використання державних фінансових ресурсів як самостійної оціночної форми державного фінансового контролю. З метою перевірки практичної дієздатності розроблених методичних засад було проведено експериментальне дослідження на їх основі. В результаті від проведення аудиту було отримано економічний та соціальний ефект без залучення додаткових державних коштів.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, система державного фінансового контролю, контролюючі органи, ефективність, результативність, програмно-цільове бюджетування, якість, аудит, аудит ефективності.

## АННОТАЦИЯ

Басанцов И.В. Развитие государственного финансового контроля в условиях рыночной экономики Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора экономических наук по специальности 08.00.08 – Деньги, финансы и кредит. – Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Ирпень, 2008.

В диссертации проведён комплексный анализ теоретических основ государственного финансового контроля (ДФК): его сущности, законодательной определённости, роли, функций, методов, понятий эффективности и результативности. Приведены аналитические данные, выявляющие недостатки государственного финансового контроля, которые во многом объясняются несовершенством его организационной структуры. Обосновано, что в условиях усиления стратегически значимых функций государства соответственно возрастает роль контрольных форм его реализации.

Существующий институт государственного финансового контроля автором рассматривается как конгломерат разобщённых, конституционно не закреплённых (кроме Счётной палаты Украины) контролирующих служб, осуществляющих свою профессиональную деятельность на основе ведомственных нормативно-правовых документов, зачастую не увязанных с общегосударственной законодательной базой, что, безусловно, ведёт к ослаблению контрольного процесса, снижению результативности работы, препятствует скоординирован-

ному и эффективному взаимодействию государственных органов в борьбе с экономическими преступлениями.

В результате диссертационного исследования разработаны и предложены к практическому применению методологические основы формирования концептуальных положений организации единой системы государственного финансового контроля и её высшего территориально структурированного органа. Единая система ГФК обязательно должна быть возглавляема и органично объединять в себе как внешний, так и внутренний контроль, обеспечивая тем самым координацию всех контролирующих органов страны, принципы работы которых основываются на единых нормативно-правовых нормах функционирования. В работе выделено, что независимость (от ветвей власти) высшего органа государственного финансового контроля, его «конституционность» – неперенный атрибут демократического общества, обязательный элемент управления общественными финансовыми средствами, общепринятая западноевропейская практика.

Исследованием обосновано, что с трансформацией модели института государственного финансового контроля в сторону вектора эффективности и результативности работы должны изменяться и его методы и формы. Поэтому в работе достаточно обширно освещена миссия программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат при внедрении аудита эффективности. Определено, что аудит эффективности – это самостоятельная оценочная форма государственного контроля, внедрение которой, без сомнения, повысит эффективность управления государственными финансовыми ресурсами. Актуальность внедрения аудита эффективности объясняется тем, что украинская экономика и общество вступают в новую фазу своего развития, когда на первый план выдвигаются параметры результативной деятельности.

Определение стратегического курса государства на повышение качества и эффективности работы всех государственных органов обусловило разработку научно-методических основ организации и проведения аудита эффективности использования государственных ресурсов как самостоятельной оценочной формы государственного финансового контроля. В сформулированных основах внимание акцентируется на реализации процесса проведения аудита эффективности в соответствии с определённым порядком и критериями, которые обеспечивают целенаправленность и практическую ориентацию работы государственных аудиторов.

Как показывает практика, эксперимент в научных исследованиях проводят на заключительном этапе и именно он является критерием истины теории и гипотез. Поэтому с целью проверки практической действенности сформулированных методических основ по их основ-

ным положениям было проведено экспериментальное исследование эффективности использования бюджетных средств в Харьковской области в сумме 2302 тыс. грн., которые были выделены на борьбу с детской беспризорностью, содержание приютов для несовершеннолетних, за период 2003-2005 годов. Проведенное исследование позволило выявить ряд причин, которые порождают эти негативные социально-экономические явления. По результатам исследования были сформулированы и проведены мероприятия по улучшению ситуации. Не используя дополнительных государственных средств, был получен экономический и социальный эффект от проведения аудита.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, система государственного финансового контроля, контролирующие органы, эффективность, результативность, программно-целевое бюджетирование, качество, аудит, аудит эффективности.

### ANNOTATION

Basantsov I.V. Development of the State Financial Control under the Conditions of Market Economy of Ukraine. – Manuscript.

Doctorate Dissertation in Economics. Speciality 08.00.08 – Money, Finance and Credit. – The National State Tax Service University of Ukraine, Irpin, 2008.

The dissertation deals with the over-all analysis of theoretical fundamentals of the state financial control (SFC), in particular its main points, legislative specificity, role, functions, representations of efficiency and productivity. It is argued that the existing institution of the state financial control appears to be a number of constitutionally non-vested separate state controlling units (except the Chamber of Accounts) that act on the basis of the departmental legal texts, without clear legislative demarcation of fields and authority, without appropriate interaction and a single organizational and coordinating center.

The methodological formation foundations of the conceptual preconditions for the organization of the SFC uniform system defining its constitutionally vested superior body as well as its territorial structural divisions are developed. The uniform system is proved to have the centralized management, to integrate the external and internal controls, to provide the coordination of all controlling units' activity (with distinct demarcation of their functions and authority), to be formed on common legal principles and instruments of its functioning.

Changes in SFC methods and forms after changing SFC patterns – up to the vector of efficiency and productivity – are scientifically substantiated. The economic appraisal of financial projects and programme targeted budgetary financing is concerned rather topical as it is focused on

the results of efficiency audit. The efficiency audit is stated to be an independent and perspective form of the SFC. The objective of its implementation is to enhance the management efficiency of the state financial resources.

The state financial resources use efficiency audit is regarded as an independent form of estimation in SFC. Its scientific foundations and technique of the organization and carrying out are developed. They were used to carry out the research. The auditing resulted in saving rate and social effect without any additional public funds.

Key words: state financial control, system of the state financial control, controlling units, efficiency, productivity, programme targeted budgetary financing, quality, audit, efficiency audit.











