

УДК 336.001.42(477)

**Басанцов І. В.
Щербаков О. І.****ДЕЯКІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИКО-
КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ОСНОВИ
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

In the article the theoretical and methodological aspects of formation the governmental financial control system in Ukraine.

Вирішення завдань з реформування економіки держави обумовило необхідність модернізації і створення нових інструментальних структур, здатних забезпечити реалізацію ключових вкладів, пов'язаних з ефективним використанням державних фінансових ресурсів. З огляду на те, що концептуальні основи організації державного фінансового контролю в нашій країні знаходяться ще в стадії формування, доцільно розробити політику наукового обґрунтування сучасних підходів до теоретико-методологічних рішень, орієнтованих на створення цивілізованої системи державного фінансового контролю.

Простежуючи шлях у дослідженні проблеми контролю, відносин, що виникають у зв'язку з цим, від прагматично конкретних сторін реалізації схем контролю через узагальнення його приватних властивостей до загальних аспектів вираження його сутності в умовах реформування, природно приходиш до прийняття логічної (не тільки для контролю) схеми взаємодії між такими поняттями, як "явище в економічних відносинах" — "система" — "принципи" — "механізми" — "процес і процедури організації". Що стосується фінансового контролю (як об'єкта дослідження), то автори пропонують таке трактування:

як *явище* — фінансовий контроль — організація державної діяльності щодо відстеження за рухом і використанням фінансових ресурсів з метою коректування відтворених параметрів;

система контролю відбиває функціонально-організаційну упорядкованість елементів, досягнення певної мети;

механізм контролю розглядається як спосіб забезпечення зміни моделі контрольної системи в напрямку підвищення її ефективності;

процес організації — реалізація конкретних організаційно-регулюючих заходів.

Виділення цих граней складного організаційно-економічного явища, яким є фінансовий контроль, на погляд автора, дозволить обґрунтувати його роль та місце у відтворюваному процесі і систематизації напрямку його розвитку й підвищення ефективності.

Державний фінансовий контроль — організаційно-структурний процес спостереження і перевірки законності, доцільності й ефективності дій, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням бюджетних та інших грошових і майнових ресурсів держави, а також реалізації фінансової політики в частині виявлення порушень фінансово-валютних і законодавчо-правових норм регулювання.

Поняття "контроль" містить у собі ідентичність завдань контролю і способи його вирішення. При цьому завданнями контролю є виявлення ступеня й шляхів досягнення поставленої мети, а також дотримання принципів контрольної роботи. Стосовно держави — це "контроль влади", основними діями якого є встановлення загальних правил порядку, організація, розслідування, перевірка, вивчення стану справ, визначення відповідальності та ін.

У принципі відсутність (слабка розробленість) наукової теорії контролю, що враховує закономірності розвитку України, — одна з головних причин, які гальмують не тільки формування діючої правової бази контролю, але і практичне створення тісно взаємодіючих один з одним елементів єдиної державної контрольної системи.

Незважаючи на певні успіхи в розробці наукових основ фінансового контролю, ця проблема вимагає до себе підвищеної уваги, з огляду на швидкозмінювані умови в реформуючій економіці країни.

Організаційна заданість і конкретно-функціональна спрямованість фінансового контролю, ефективність відповідного механізму безпосередньо пов'язані з конкретною мірою його впливу на розвиток економіки. Звідси випливає, що основні складові процесу фінансового контролю економіки формуються на базі вирішення питань про масштаби і способи державного перерозподілу фінансових коштів. Центральне місце серед них займає пошук оптимальних форм контролю за рухом надходження і витратання коштів окремими підприємствами, організаціями та населенням.

Фінансовий контроль — це важливий фактор, що визначає результати функціонування економіки, який однаково впливає як на забезпечення ефективності економічних суб'єктів, так і на ступінь стійкості фінансової бази держави.

Спробуємо розкрити особливості категорії "фінансовий контроль". У понятійно-категорійному плані необхідно розрізнити два основні підходи до визначення категорії "фінансовий контроль". Базове поняття ґрунтується на органічному зв'язку категорій "фінанси" і "контроль", маючи на увазі, що в досить загальному трактуванні "фінанси" самі собою є універсальним інструментом контролю з боку суспільства і держави за процесами розподілу й обігу сукупного суспільного продукту.

Контрольна функція фінансів виявляється, *по-перше*, у контролі за розподілом валового внутрішнього продукту за відповідними фондами та витратою їх за цільовим призначенням і, *по-друге*, через багатогранну діяльність фінансових органів. Контрольна функція фінансів дає "сигнали" суспільству про те, як складаються пропорції в розподілі коштів, наскільки вчасно фінансові ресурси надходять у розпорядження різних суб'єктів господарювання і чи ефективно вони ними використовуються.

Практично категорія "фінансовий контроль" у функціональному трактуванні пов'язана тільки з рухом фінансових потоків, виявленням відхилень та порушень у цих процесах і інформаційно-аналітичному забезпеченні заходів для їх оптимізації й підвищення ефективності.

Разом з тим на практиці використовується й інтегроване поняття, пов'язане з категорією "фінансово-господарський контроль", що містить у собі як чисто фінансовий контроль, так і контроль господарських операцій. При цьому контрольні функції за здійсненням господарських операцій реалізуються в правовідносинах держави (в особі компетентних органів) з усіма суб'єктами господарювання з питань, визначених у законі. Будь-який суб'єкт держави зобов'язаний дотримуватися в ході господарювання [1]:

- а) виконання норм закону і підзаконних актів;
- б) ведення обліку і звітності, не допускаючи їх перекручування;
- в) соціального страхування працівників;
- г) вимог державних і галузевих стандартів, коли це передбачено законом;
- д) інших вимог закону при здійсненні підприємницької діяльності.

Правовими формами такого контролю виступають акти перевірок, вимоги звітних документів, розпорядження за установленнями фактами порушення закону, інші форми, передбачені конкретним законом про встановлення державного контролю за господарською діяльністю.

Інтегрований характер фінансово-господарського контролю викликає основне його протиріччя: з одного боку, контроль є не-

обхідним елементом системи фінансового забезпечення, з іншого — оптимізація організації кожного з елементів цієї системи припускає скорочення сфери діяльності контролю.

У сучасних умовах при розширенні прав держорганів у сфері фінансово-господарської діяльності об'єктивно підвищується необхідність перерозподілу функцій контролю між його суб'єктами, що знаходяться на різних ієрархічних рівнях управління.

На зміну системі контролю за фінансово-господарською діяльністю, що склалася до середини 80-х років минулого сторіччя, дотепер вибудовується інша система контролю, яка базується на поділі суто фінансових контрольних функцій і контролю за господарською діяльністю обмеженого числа економічних суб'єктів державної власності.

Необхідною умовою ефективного функціонування механізму фінансового контролю, що стосується найапоповішої сфери виробничих відносин — відносин власності, — є опора на економічні інтереси суб'єктів господарювання. Звідси можна зробити наступний висновок: законодавчий характер держава повинна додавати тільки тим контрольно-наглядовим відносинам, що не лише в даний момент, але і на найближчу перспективу виступають для суспільства як життєвонеобхідні і найбільш важливі. У цьому і є достатня умова успішного функціонування механізму фінансового контролю соціально-економічних процесів.

Фінансовий контроль повинен бути орієнтований на відображення підсумкових результатів діяльності фінансового сектору економіки країни, передбачення можливих негативних наслідків. Оскільки недостатнє чи надлишкове державне втручання у вигляді контролю є гальмом соціально-економічного розвитку, необхідність наближення до оптимальної норми фінансового контролю безперечна так само, як і віднесення останнього до однієї з найважливіших характеристик макроекономічної рівноваги.

Проблема "втручання держави" багата в чому пов'язана з особливостями і сферами використання таких категорій, як "контроль" та "оцінка". Вважається, що в загальній постановці поняття "контроль" і "оцінка" можуть відноситися тільки до самого факту формального виконання відповідних рішень, але ніяк не до їх результатів.

Контроль за фінансово-господарською діяльністю як елемент системи фінансового забезпечення здійснюється у всіх її ланках і покликаний впливати на організацію планування й фінансування, обліку та звітності, а також сприяти підвищенню ефективності використання фінансових ресурсів, які виділяються з бюджетів усіх рівнів на виконання завдань, що постають перед економікою.

Для того щоб фінансовому контролю була забезпечена властивість незалежності, необхідно поставити орган державного фінансового контролю в особливе положення серед вищих органів держави. До речі, в усіх розвинутих державах для забезпечення незалежності фінансового контролю приймаються ті чи інші заходи, що стосуються порядку призначення посадових осіб контролю, їх незмінності, матеріального забезпечення і т. д.

Слід розкрити принципи організації і діяльності державного фінансового контролю. Аналіз показує, що в категоріальному плані поняття "принципи контролю" мають потребу в методологічній і теоретичній розробці, особливо з огляду на складність цієї категорії й динаміку його механізмів і інструментів у сучасних реформаційних умовах. Насамперед, це пов'язано (незважаючи на наявність ряду досліджень) з відсутністю, на погляд авторів, єдиного поняття "принцип контролю", єдиної систематизації принципів контролю. Не випадково серед вчених немає повного збігу точок зору при визначенні і складанні принципів контролю.

Так, у літературі найбільш часто вживаними принципами та принципами, що обґрунтовуються, є наступні: [2]

принцип концентрованості дій, що означає необхідність максимального зосередження всіх дій системи контролю на досягненні її основної мети — виявлення і запобігання порушень норм фінансового обігу державного капіталу;

принцип виділення регламентуючої ланки, тобто тих організаційних дій, які необхідно здійснювати в першу чергу;

принцип організаційної динамічності, пов'язаний із забезпеченням гнучкості і мобільності контрольної системи.

Автори вважають, що при всій правомірності використання цих положень в організації фінансового контролю їх скоріше можна віднести до вимог організаційного порядку діяльності органів фінансового контролю, а не до принципів формування і функціонування системи контролю (зокрема державного).

Поряд із загальними принципами організації проведення фінансового контролю пропонуються і специфічні принципи. Вони доповнюють загальні принципи, а неухильне дотримання тих та інших забезпечує його дієвість і результативність.

Для системи фінансового контролю характерні різнобічність і різноманіття засобів безпосереднього впливу на підконтрольні суб'єкти. Оскільки контроль є органічною частиною управління, на нього поширюються загальні принципи управління економікою та державою, що знайшли відображення в організації контрольних систем, які склалися в сучасних умовах.

Проблема принципів організації і діяльності контрольно-рахункових органів повинна зважуватися за аналогією з організацією складної керуючої системи в різних сферах діяльності, звичайно, з урахуванням особливостей певної сфери.

Як правило, у законах про контрольно-рахункові органи в тих чи інших варіаціях згадуються наступні основні принципи їх діяльності: законність, системність, об'єктивність, незалежність, гласність. [3] Загалом це досить повний набір, що, на думку авторів, може бути доповнений таким принципом, як *доцільність*, котрий пов'язаний, насамперед, з економічними аспектами реалізації функцій контролю, коли витрати на проведення контролю не повинні перевищувати меж, за яких рівень його ефективності робить його недоцільним.

Не вибудовуючи ієрархічних схем принципів діяльності контрольних органів у фінансовій сфері, можна доповнити основну схему (перелік) принципів ще низкою принципів *організації діяльності*, а точніше організаційних *принципів формування і функціонування* контрольних фінансових органів. До них можна віднести принципи плановості, колегіальності та єдиноначальності [2].

Принципи контролю визначають багато в чому і в реалізованих схемах структури й організації контрольних органів.

Аналіз світової практики формування структур контрольних органів у фінансовій сфері дозволяє виділяти дві основні схеми структур контрольних органів [3]:

англо-саксонська (США, Канада, Великобританія, Індія й ін.);

континентальна (Німеччина, Франція, Італія й ін.).

До відмінних рис *англо-саксонської структури* відносяться: створення ієрархічно організованих установ з виходом на вищий рівень керування в країні;

монократична структура прийняття рішень;

жорстка організація формування персоналу контрольних органів.

Континентальна схема багато в чому пов'язана з великим демократизмом в організації роботи, зокрема:

колегіальний принцип організації роботи;

децентралізація прийняття рішень;

наявність спеціальних органів, уповноважених приймати рішення більшістю голосів.

В Україні система контрольних органів сформована з використанням як англо-саксонської, так і континентальної схеми. Наприклад, структура Рахункової палати тяжіє до континентальної схеми, в той же час інші контрольні органи (КРУ Мінфіну й ін.) у більшій мірі реалізують англо-саксонську схему.

Вважається, що *наявність різних тенденцій у формуванні структур контрольних фінансових органів в Україні не можна оцінити позитивно*. Це, практично, не результат обліку особливостей і умов розвитку окремих сфер економіки і фінансової

Таблиця 1

Оцінки змістовності і функціональної орієнтації державної фінансово-контрольної діяльності

Принцип контролю	Змістова оцінка	Практична орієнтація
1. Законність	Діяльність контрольних органів повинна здійснюватися на законодавчо-правовій основі: Конституція, закони, укази, нормативно-правові акти	1. Жорстке дотримання законів та нормативів про контрольні органи на державному та регіональному рівні. 2. Відповідальність за дотримання законності. 3. Відповідність законів про контрольний орган законодавству України
2. Об'єктивність	Вірогідність інформації і контролюючих заходів, інформаційна точність, професіоналізм і досвід фахівців, відповідальність за вірогідність заходів, неприпустимість перекручування звітності, процедурна забезпеченість як основа вірогідності	Адекватне інформаційне забезпечення, недопущення впливу особистих і корпоративних інтересів, політичних оцінок, законодавче забезпечення наданої інформації, колективність при ухваленні остаточного рішення
3. Незалежність	Незалежність контролюючої організації від об'єкта, що перевіряється, суддівська незалежність, інституціональна і функціональна незалежність контролюючого органу, самостійність у виборі ревізійних програм, підзвітність вищому органу управління, особливий правовий режим передачі результатів контролю в правоохоронні органи	Гарантії персональної незалежності працівників контролюючого органу, встановлення фіксованого терміну перебування на посаді ведучих працівників, чітко визначені правові норми діяльності органів, розробка і затвердження планів перевірок, самостійне затвердження штатного розкладу
4. Гласність	Публічність результатів контролю, тісний зв'язок із законодавчою владою, доступність інформації, надання органам, що перевіряють, усієї інформації, відповідальність перевіряючих за приховування інформації	Публікація щорічних звітів організації, передача в засоби масової інформації даних контролю, нормативне забезпечення гласності, розробка спеціальних механізмів забезпечення гласності, система обмежень стосовно захисту інформації

діяльності, а наслідок слабкої організації, недостатньої пропрацьованості загальнотеоретичних, методологічних і практичних аспектів формування системи контрольно-наглядових державних органів у фінансовій сфері країни. Можна стверджувати, що *сформована система фінансового державного контролю в Україні є результатом реакції держави на окремі негативні моменти в діяльності фінансової системи країни, а не продукт об'єктивних тенденцій розвитку*.

Аналіз генезису формування контрольної системи країни показує, що в процесі реформування спочатку була зроблена спроба створення нової схеми фінансових відносин, а потім на неї була "накладена" схема контролю, яка відчувала вплив: *по-перше*, минулої системи контролю радянського періоду та, *по-друге*, світових аналогів організації фінансових потоків розвинутого ринкового господарства, і формувалася досить еkleктично, що обумовило її далекі від позитивної оцінки ефективності та результативності.

Еkleктичність діючої системи державного фінансового контролю виявляється, *по-перше*, в наявності значної кількості контролюючих органів (Рахункова палата України, КРУ Мінфіну України, казначейство); *по-друге*, у відсутності генеральної лінії у формуванні системи державного фінансового контролю, що пов'язано зі слабким законодавчо-нормативним забезпеченням контрольних функцій держави; *по-третє*, слабким функціонально-структурним взаємозв'язком діяльності контрольних органів; *по-четверте*, недостатнім науково-методичним й економічним забезпеченням контрольних функцій; *по-п'яте*, слабкою ефективністю фінансового контролю фінансової держави, який не здатний перебороти негативні тенденції порушення норм фінансового права (корупцію, тіньову економіку, втечу капіталу за кордон та ін.) [4].

В аспекті організації контрольної діяльності важливе значення мають такі принципи, як системність і плановість.

Системність охоплює пов'язана, насамперед, з обсягом контрольної роботи, охопленням основних груп об'єктів контролю, до яких відносяться:

- дохідна частина бюджету (податкові і неподаткові доходи);
- основні видаткові статті бюджету (бюджетні рядки);
- формування і використання коштів позабюджетних фондів;
- фінансові аспекти управління державним майном;
- використання позикових коштів (проблеми контролю за динамікою державного боргу на рівні держави);
- фінансові взаємини державних організацій з банківською системою;

- контроль за господарсько-фінансовою роботою комплексів господарств;
- рух фінансових коштів у схемі міжбюджетних відносин;
- взаємодія державних організацій із приватним сектором;
- міждержавні фінансові трансакції.

Повнота охоплення об'єктів контролю перевітками є найважливішим показником ефективності роботи контролюючого органу. Принцип системності може бути реально реалізований тільки в комплексі з принципом плановості, який координований з періодичністю реалізації контрольних заходів щодо проведення перевірок за усуненням раніше виявлених порушень, що дозволить у динаміці відслідковувати позитивні і негативні тенденції в організації фінансової діяльності.

Проблема реалізації принципів діяльності контрольних органів у фінансовій сфері у даний час перейшла з галузі теоретико-методологічної в практичну, бо від їх використання залежать результативність контрольних заходів, удосконалення регулювання руху фінансових потоків, а в кінцевому результаті — і ефективність відтворювальних процесів у цілому. Нижче спеціалістами-практиками зроблена спроба аналітико-теоретичної оцінки змістовності і функціональної орієнтації державної фінансово-контрольної діяльності (табл. 1) [5].

На думку авторів, дані принципи державного контролю повинні бути доповнені ще однією групою принципів, а саме — принципів етики, що відіграють особливо важливу роль у контролюючій роботі. Нажаль, у пресі цій проблемі приділяється недостатньо уваги, хоча такі роботи мають місце. Вважається, що на фоні вражаючо розвиненої тіньової економіки це може бути обґрунтовано недостатньою актуальністю етичних проблем, однак, на погляд авторів, етичні відносини є певним каталізатором або позитивних, або негативних тенденцій.

В економічній літературі, присвяченій проблемам фінансового контролю, відзначається необхідність науково-обґрунтованої класифікації, контролю, визначення форм і видів конт-

ролю за істотними ознаками. Виходячи з критеріальних ознак контролю, визначаються його суб'єкти, предмет і характер контрольної діяльності. Форми й методи контролю можуть бути загальними для всіх або кількох видів контролю.

Виходячи з аналізу практики, можна сформулювати найбільш істотні і стійкі ознаки певної процедури контролю, якими можуть бути цільова постанова, коло завдань та компетенція контролюючого органу. У цьому випадку можна виділити наступні види функціонально-орієнтованого фінансового контролю:

- загальнодержавний;
- відомчий;
- внутрішньогосподарський;
- суспільний;
- незалежний (аудит) [5].

Необхідно сформулювати класифікаційну схему фінансового контролю. На погляд авторів, оптимальний варіант її може мати такий вигляд (табл. 2).

Таблиця 2

Схема фінансового контролю

Класифікаційна ознака	Види контролю
Державний фінансовий контроль	загальнодержавний; відомчий
За часом проведення	попередній; поточний (оперативний); наступний
З урахуванням особливостей суб'єктів, які здійснюють контроль	попередній; контроль представницьких органів влади; контроль виконавчих органів влади; контроль фінансово-кредитними органами влади; контроль правоохоронними органами
З урахуванням сфери фінансової діяльності	бюджетно-податковий; валютний; кредитний; страховий; інвестиційний
У залежності від форм проведення	зовнішній; внутрішній
Специфіка методів проведення	перевірки, обстеження; моніторинг; ревізія; нагляд; аналіз фінансової діяльності

Протягом всієї своєї історії Україна вперше перебуває в такому сприятливому для реформ становищі, як нині.

За роки державної незалежності в Україні сформовано основні інституційні складові сучасного демократичного суспільства. До останніх відноситься державний фінансовий контроль – система, яка за формальними ознаками перейшла у спадок від адміністративно-командної економіки, однак набула якісно нових характеристик і за нових умов має виконувати відповідні функції.

Від стану державних фінансів, ступеня їх прозорості, ефективності використання державної власності значною мірою залежать довіра до держави з боку власних громадян та зарубіжної спільноти, умови розвитку бізнесу, інвестиційний клімат. Значним фактором впливу на стан державних фінансів є чинна система державного фінансового контролю. Оскільки

становлення державного фінансового контролю в Україні відбувалося одночасно із процесом державотворення і переходом до ринкових відносин, то відсутність належної уваги при формуванні нової системи державного фінансового контролю призвела до виникнення необхідності її вдосконалення.

У даній роботі основну увагу було зосереджено на теоретичних і методичних аспектах формування цілісної системи державного фінансового контролю в Україні.

Література: 1. Сало І. В. Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку". Наукове видання — К.: Наукова думка, 1995 р. — 180 с. 2. Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. Теория и практика. — М., 2002. 3. Барановський О. І. Проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір // Вісник НБК. — 2003. — №10. — С. 18 – 19. 4. Бюджетный кодекс Украины. — Харьков: ООО "Одиссей", 2004. — 104 с. 5. Александров В. Т. Планування, облік, звітність, контроль у бюджетних установах, державні замовлення та державні закупівлі. Навч. посібник / В. Т. Александров, О. І. Ворона, П. К. Германчук, П. Г. Петрашко. — К.: АВТ, 2004. 6. Степашин С. В. Государственный финансовый контроль. Учебник для вузов / С. В. Степашин, Н. С. Столяров, С. О. Шохин, В. А. Жуков. — СПб.: Питер, 2004. — 560 с.

Стаття надійшла до редакції
09.02.2006 р.