

УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ ДЕРЖАВИ IMPROVEMENT OF CONTROL WITHIN THE STATE MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES

Володимир ПІХОЦЬКИЙ,
заслужений економіст України,
начальник територіального управління
Рахункової палати України по Львівській,
Волинській, Рівненській, Тернопільській
Івано-Франківській та Закарпатській областях



Volodymyr PIKHOTSKIY,
Honoured economist of Ukraine,
Manager of regional department
of Court of Editors of Ukraine in Lviv,
Volyn, Rivne, Ternopil, Ivano-Frankivsk
and Zakarpattia regions

У сучасних умовах переходу до ринку значно зростає роль і значення фінансового контролю. Це пояснюється докорінною перебудовою фінансового механізму в країні, реструктуризацією органів державного фінансового контролю, необхідністю дотримання режиму економії та пошуком шляхів залучення додаткових фінансових ресурсів.

Однак на шляху становлення й розвитку фінансового контролю виникає багато проблем. Серед них: відсутність чіткої та повної нормативно-правової бази, неналежний рівень розвитку методологічної бази, відсутність чіткого розмежування сфер діяльності, нераціональний поділ обов'язків між суб'єктами контролю. Цей перелік можна продовжити багатьма іншими проблемами, але, наш погляд, починати реформування системи фінансового контролю слід не з цього. Однією з головних причин, що гальмують не тільки реформування діючої правової бази контролю, а й створення ефективної практичної системи дій, є відсутність наукової теорії фінансового контролю, що враховує закономірності розвитку України.

Питання державного фінансового контролю тривалий час досліджують вітчизняні й зарубіжні науковці [1-6].

Зміст останніх вітчизняних досліджень і публікацій з проблематики вдосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами держави характеризується фрагментарністю сприйняття накопиченого у цій сфері досвіду, що негативно позначається на системі державного фінансового контролю, не сприяє формуванню й чіткому визначенню теоретико-методологічних та організаційно-правових засад її створення, а отже, потребує відповідного дослідження.

Метою статті є розкриття головних аспектів удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами держави.

На сьогодні чільне місце в забезпеченні функціонування фінансового механізму економіки посідає фінансовий контроль, тобто контроль державних і громадських органів за дотриманням економічними суб'єктами (підприємства, установи, організації) фінансово-господарського законодавства при формуванні й використанні коштів.

З огляду на це однією з основних функцій управління формуванням й використанням фінансових ресурсів регіону є функція контролю, яка спрямована на виявлення помилок, зловживань в управлінні фінансовими ресурсами, порушень бюджетного та фінансового господарського законодавства, хиб в організації системи управління фінансовою господарською діяльністю державних органів влади, підприємств, організацій. Основна мета фінансового контролю – забезпечення принципів законності, доцільності, ефективності, оптимальності

управлінських дій, починаючи з планування, формування, розподілу й закінчуючи використанням фінансових ресурсів регіону.

Практика управління формуванням і використанням фінансових ресурсів держави свідчить про недооцінку ролі контролю у фінансово-господарській діяльності, а це призводить до того, що практичні засади організації, системного забезпечення та здійснення державою контрольних функцій стають недосконалими. Потреба оптимізації фінансового контролю на державному рівні зумовлена багатьма причинами:

- по-перше, потребою збереження й раціонального використання державної власності та бюджетних коштів;
- по-друге, зниженням рівня фінансової дисципліни економічних суб'єктів, ухиленням від сплати податків;
- по-третє, необхідністю подолання заборгованості з виплати заробітної плати;
- по-четверте, потребою збільшення частки державних інвестицій у фінансуванні розвитку галузей народного господарства;
- по-п'яте, відсутністю платіжної дисципліни, невиправданим наданням пільг, недотриманням вимог законодавства щодо цільового використання бюджетних коштів.

За допомогою фінансового контролю здійснюється втручання держави у внутрішньогосподарську діяльність і юридичних, і фізичних осіб. Зміст фінансового контролю визначається фінансовою діяльністю держави, складовою якої він є.

Аналізуючи визначення фінансового контролю, наведені в економічній літературі, можна зробити висновок, що єдиного тлумачення фінансового контролю не існує.

За адміністративно-командної системи його пов'язували переважно з державним фінансовим контролем. Так, Е. Вознесенський писав,

що фінансовий контроль – це діяльність державних і громадських органів, яка полягає в перевірці обґрунтованості процесів формування й використання централізованих і децентралізованих коштів із метою збереження планових пропорцій у розширеному соціалістичному виробництві [1].

У період перебудови фінансовий контроль нерідко ототожнювався із контрольною функцією фінансів. Так, за І. Белобжецьким фінансовий контроль – це практичне використання державою контрольної функції фінансів [2].

Чимало економістів вважають за доцільне замість терміна «фінансовий контроль» уживати термін «фінансово-господарський контроль». Наприклад, згідно з Ю. Вороніним фінансовий контроль – це регульована правовими нормами діяльність державних орга-

У статті аналізуються актуальні питання становлення й розвитку фінансового контролю, практика формування та використання фінансових ресурсів держави, проблеми оптимізації фінансового контролю. Досліджено підходи науковців до проблематики реформування системи фінансового контролю. Визначено його основну мету, причини низької ефективності державного фінансового контролю. Окреслено новітні тенденції та шляхи розвитку сучасного фінансового контролю держави. Зроблено акцентовані висновки щодо необхідності внесення змін до нормативно-правового забезпечення діяльності системи державного фінансового контролю.

This article analyses the current issues of formation and development of financial control, the practice of formation and use of financial resources of the state, financial control optimization problems. The scientific approaches to the problem of reforming the system of financial control are investigated. Their main purposes, the causes of low efficiency of state financial control are defined. It is outlined the latest trends of the development of modern state financial control. The accented conclusions on the need for changes to the legal provision of public financial control system are provided.

нів і органів місцевого самоврядування з перевірки формування, розподілу, цільового, ефективного і раціонального використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, використання державної і муніципальної власності у відповідності з чинним законодавством, щоб виявити і попередити хиби у роботі підконтрольних об'єктів [3].

Таке розуміння функції фінансів, як нам здається, достатньо об'ємне, повною мірою не відображає глибинного змісту цієї фінансово-економічної категорії. Насамперед зазначимо, що функції фінансового контролю (за визначенням Ю. Вороніна) закріплюються за органами держави й місцевого самоврядування. Тим самим ці функції обмежуються. Адже держава може у всій повноті здійснювати контроль за діяльністю тих підприємств і організацій, які засновані на державній власності. Що стосується підприємств із приватною формою власності, то держава має здійснювати свої контрольні функції лише тією мірою, як це необхідно для визначення того, чи підприємствами у повному обсязі сплачуються податки. Перехід цих меж призведе до порушення прав і свобод суб'єктів підприємництва.

При цьому органи вищого управлінського рангу за допомогою фінансового контролю можуть контролювати не лише податки, а й усебічно аналізувати виробничо-господарську діяльність підзвітних їм суб'єктів господарювання. Таким чином, розуміння Ю. Вороніна функцій фінансового контролю обмежується.

Звернемо увагу й на те, що, на відміну від Ю. Вороніна, такі економісти, як В. Симоненко, А. Ковальов, С. Шохін, Л. Вороніна, взагалі не визнають права на існування муніципального контролю, з чим не можна погодитися. Крім того, при розгляді проблеми «зовнішній і внутрішній контроль» названа група економістів дотримується думки, що фінансовий контроль із боку уряду завжди відомчий і внутрішній. Водночас у Бюджетному кодексі України зазначено, з чим не можна не погодитися, що контроль із боку Рахункової палати та ДФС України є зовнішнім.

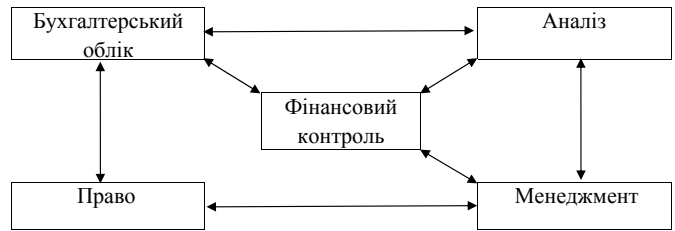
Оригінальне і, на наш погляд, вичерпне визначення фінансового контролю пропонує І. Стефанюк: «Фінансовий контроль – це система активних дій, що здійснюються органами державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України, щодо стеження за функціонуванням будь-якого об'єкта управління у частині утворення, розподілу й використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування у ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, а також удосконалення управління економікою» [4].

У цьому визначенні справедливо зауважено, що право фінансового контролю мають як держава й органи місцевого самоврядування, так і окремі суб'єкти господарювання та окремі громадяни, які займаються підприємництвом чи іншим видом діяльності. Мета ж цього фінансового контролю – оцінка ефективності роботи, блокування відхилень тощо.

Однак і така характеристика фінансового контролю, на наш погляд, повною мірою не відображає змісту цієї фінансово-економічної категорії. Насамперед звернемо увагу на те, що існують також інші види контролю (економічний, санітарний, адміністративний тощо), що контроль цей треба проводити не в кінцевому підсумку, а на всіх стадіях виробничо-господарської діяльності. Крім того, фінансовий контроль, як нам здається, має забезпечити також чітке функціонування виробничо-господарського механізму фірм, підприємств тощо, забезпечити фінансовий механізм організації економіки держави в цілому.

Таким чином, фінансовий контроль знаходиться в полі зору як бухгалтерів і фінансистів, так і управлінців та правознавців. Вивчають сутність фінансового контролю і аналітики, і аудиторів, і ревізори. Тобто фінансовий контроль у системі наук відіграє досить важливе значення. Одночасно він інтегрується з іншими науками. Н. Белуха писав про економічний контроль так: «Економічний контроль, використовуючи

Рисунок. Інтеграція фінансового контролю з окремими науками



наукову теорію, виконує суспільну роль у забезпеченні практичними рекомендаціями виробництво життєво необхідних благ для задоволення потреб людей. Виявляючи диспропорції і негативні явища у суспільстві, контроль дає змогу усунути їх і запобігає повторенням, а також сприяє раціональній організації виробничих відносин і оптимальному використанню продуктивних сил» [5].

Вважаємо, що все вкладене стосується й фінансового контролю як підсистеми економічного контролю. Інтеграцію фінансового контролю з іншими науками відображено на **рисунку**.

Фінансовий контроль, на відміну від інших видів, є грошовим контролем і здійснюється на всіх стадіях відтворення суспільного продукту шляхом аналізу руху грошових потоків. Фінансовий контроль є контролем за функціонуванням фінансової системи і фінансового механізму організації економіки, він багаторівневий і багатоплановий.

У більшості країн світу сформовано три незалежні одна від одної гілки фінансового контролю:

- державна сфера, у якій діє система державного контролю;
- муніципальна сфера, де діє система фінансового контролю місцевого самоврядування;
- сфера громадського виробництва, де діє незалежна система фінансового контролю.

У широкому розумінні фінансовий контроль – це встановлена законодавством діяльність органів державної влади і управління всіх рівнів для виявлення, попередження і припинення:

- помилок і зловживань в управлінні грошовими та іншими матеріальними ресурсами (капіталами);
- порушень фінансово-господарського, в тому числі бюджетного законодавства;
- недоліків в організації системи управління фінансово-господарською діяльністю державних органів, підприємств, організацій (у тому числі внутрішнього контролю) з повною або частковою державною участю або особливо пов'язаних з державою.

Мета фінансового контролю – забезпечення дотримання принципів законності, доцільності й ефективності розпорядницьких і виконавчих дій щодо управління (включаючи стадії планування, формування, розподілу і використання) фінансовими ресурсами, матеріальними цінностями і нематеріальними об'єктами.

На сьогодні існує багато проблем реалізації фінансового контролю. Це і відсутність офіційної концепції фінансового контролю, і нечіткість нормативно-правової бази, і відсутність правової, матеріально-технічної та соціальної бази для діяльності державних контролерів. Цей ряд можна продовжити багатьма іншими проблемами. Але головною причиною недостатньої реалізації фінансового контролю в Україні є відсутність чіткої науково обґрунтованої теорії. Науково-дослідна база не розвинута, практично відсутні навчальний матеріал і сучасні науково-практичні розробки.

Не можна не згадати і майже повну відсутність сучасної літератури з проблем контролю, в якій його розглядають в умовах сучасної України. Таким чином, відсутність наукової теорії контролю є однією з головних причин, що гальмує формування і розвиток системи фінансового контролю. Вирішення цієї проблеми автоматично призведе до формування офіційної наукової концепції фінансового контролю і вирішення більшості питань, які виникають при практичному застосуванні вищезазваної концепції.



Нині в Україні простежуються нові тенденції в розвитку фінансового контролю:

1. Звужується сфера державного фінансового контролю. Він дедалі більше зосереджується на контролі за вартісними пропорціями руху ВВП, грошової маси, за формуванням і використанням фондів коштів, які надходять у розпорядження держави. Одночасно розширюється сфера дії недержавного фінансового контролю з боку аудиторських і страхових фірм, кредитних установ тощо.

2. Відбувається певне зрушення від наступного до попереднього фінансового контролю. На макрорівні більше уваги приділяється доцільності й ефективності витрачання коштів під час затвердження проєктів держбюджету. На мікрорівні посилюється увага до фінансового обстеження інвестиційних проєктів.

Нині в Україні важливу роль виконує саме фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів. Держава використовує бюджет для здійснення територіального, внутрішнього і міжгалузевого розподілу й перерозподілу ВВП з метою вдосконалення структури суспільного виробництва і забезпечення соціальних гарантій населенню. Інакше кажучи, бюджет – це дієвий фінансовий метод організації економіки. У контексті сказаного важливого значення набуває фінансовий контроль із боку держави за законністю й обґрунтованістю виконання фінансових операцій, а також створення й використання фондів фінансових ресурсів на цілі економічного й соціального розвитку держави.

Фінансовий контроль є засобом розв'язання проблеми фінансової безпеки, оскільки він, як справедливо зазначав В. Бурцев, може відвернути підрив:

- фінансового суверенітету держави;
- цілісності фінансового простору;
- єдності фінансової політики і фінансового механізму [5].

Отже, фінансовий контроль є важливим елементом управлінської діяльності, організаційного керівництва, однією з форм втілення в життя прийнятих державними і недержавними органами рішень. Основним змістом фінансового контролю є:

- перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою, органами самоврядування, організаціями, підприємствами, установами і громадянами;
- перевірка правильності використання державними, муніципальними підприємствами, установами, організаціями коштів, які перебувають у їхньому господарському віданні або оперативному управлінні;
- перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і зберігання коштів юридичними особами;
- виявлення внутрішніх резервів, підвищення рентабельності виробництва й ефективного використання коштів;
- ліквідація і попередження порушень фінансової дисципліни.

Аналіз впливу фінансового контролю на ефективність організації економіки держави, оцінка узагальнень змісту фінансового контролю як фінансово-економічної категорії, оцінка контрольних функцій, які проводяться різними функціональними контрольними органами у державі, дають змогу зробити висновок про те, що в Україні вже давно назріла потреба в розробці та прийнятті закону «Про фінансовий контроль в Україні», який повинен стати основним нормативно-правовим актом, що регламентуватиме систему відносин фінансового контролю.

Ухвалення зазначеного законопроекту завершило б створення правових основ функціонування цілісної системи фінансового контролю в Україні, сприяло б загалом зміцненню державної влади, місцевого самоврядування і стабільності фінансової системи, становленню ефективної системи державного контролю.

Перспектива вдосконалення комплексності контролю залежить від його якості на всіх етапах і своєчасності адекватного реагування фінансових органів, головних розпорядників кредитів та органів влади на результати контролю, тобто на виявлені факти нецільового й неефективного використання бюджетних коштів, шляхом вжиття заходів для відшкодування незаконних витрат, регулювання обсягів фінансування, приведення їх у відповідність до нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес.

Водночас для можливості здійснення подальшого контролю всіх напрямів витрат бюджетних коштів (від витрат на утримання установ і організацій до витрат на соціально важливі цілі) вкрай необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, які забезпечують виконання бюджету. Тобто необхідно створити єдину інформаційну базу.

Перспективною при вдосконаленні контрольних функцій у бюджетній сфері є робота щодо проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів як окремими суб'єктами господарювання, так і галузями народногосподарського комплексу з питань виявлення основних чинників, що призводять до неефективного використання фінансових ресурсів.

ВИСНОВКИ

На нашу думку, щоб система фінансового контролю була достатньо дієвою, її треба вдосконалювати до рівня розвинутих країн світу. Зауважимо, що робота має йти не лише у напрямку зміцнення контролю за виконанням дохідної частини і оптимізації витратної частини бюджету, що є одним із пріоритетних напрямів фінансового контролю на мезорівні, а й щодо створення адекватної сучасним умовам інформаційно-комунікативної інфраструктури, кадрового забезпечення, системи нормативно-правового забезпечення вдосконалення фінансового контролю.

Також потребує організаційного та законодавчого вирішення питання щодо кількості й тривалості фінансових перевірок за рік: фінансовий контроль має бути організований таким чином, щоб не створювати додаткових труднощів у виробничо-господарській діяльності суб'єктів господарювання

ЛІТЕРАТУРА

1. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973. – С. 13.
2. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый финансовый механизм. – М.: Финансы и статистика, 1989. – С. 256.
3. Белуха Н.Т. Теория финансово-хозяйственного контроля: учебник. – К.: Вища школа, 1990. – С. 279.
4. Стефанюк І. Фінансовий контроль: визначення поняття системи / І. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право. – 2001. – №7. – С. 4.
5. Бурцев В.В. Система государственного контроля. – М.: Финансы, 1968. – С. 296.
6. Стефанюк І.Б. Державне управління і фінансовий контроль в умовах ринку / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 1999. – №8. – С. 76-88.
7. Стефанюк І.Б. Формування системи фінансового контролю / І.Б. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право. – 1999. – №12. – С. 13-16.
8. Сопко В. Аудит у країнах співдружності незалежних держав / В.Сопко // Бухгалтерський облік і аудит. – 1996. – №8. – С. 4-12.
9. Філімоненко О.С. Фінанси підприємств: навчальний посібник. – Житомир: ЖІТІ, 2000. – С. 440.
10. Финансовый менеджмент / Под ред. Самсонова Н.Ф. – М.: Финансы, 1999. – С. 495.
11. Вайнштейн З.Г. Ревизия и контроль в банках. – М.: Высшая школа, 1974. – С. 336.
12. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник. – Тернопіль: Економічна думка, 1998. – С. 163.

REFERENCES

1. Voznesenskij E.A. Finansovyy kontrol' v SSSR [Financial control in the USSR]. Moscow, Juridicheskaja literatura, 1973, 13 p. [in Russian].
2. Belobzheckij I.A. Finansovyy kontrol' i novyy finansovyy mehanizm [Financial control and a new financial mechanism]. Moscow, Finansy i statistika, 1989, 256 p. [in Russian].
3. Beluha N.T. Teorija finansovo-hozjajstvennogo kontrolja: Uchebnik [The theory of financial and economic control: Manual]. Kyiv, Vishha shkola, 1990, 279 p. [in Russian].
4. Stefanyuk I. Finansovyy kontrol': vyznachennya ponyattya systemy [Financial control: system definition]. Ekonomika. Finansy. Pravo., 2001, no. 7, 4 p. [in Ukrainian].
5. Burcev V.V. Sistema gosudarstvennogo kontrolja [The system of state control]. Moscow, Finansy, 1968, 296 p. [in Russian].
6. Stefanyuk I.B. Derzhavne upravlinnya i finansovyy kontrol' v umovakh rynku [Public administration and financial control in a market conditions]. Finansy Ukrainy, 1999, no. 8, pp. 76-88. [in Ukrainian].
7. Stefanyuk I.B. Formuvannya systemy finansovoho kontrolyu [Formation of financial control system]. Ekonomika. Finansy. Pravo., 1999, no. 12, pp. 13-16. [in Ukrainian].
8. Sopko V. Audyt u krayinakh spivdruzhnosti nezaleznykh derzhav [Audit in the Commonwealth of Independent States]. Bukhhalters'kyi oblik i audyt, 1996, no. 8, pp. 4-12. [in Ukrainian].
9. Filimonenkov O.S. Finansy pidpryyemstv: Navchal'nyy posibnyk [Finances of companies: Manual]. Zhytomyr, ZhiTI, 2000, 440 p. [in Ukrainian].
10. Samsonov N.F. Finansovyy menedzhment [Financial management]. Moscow, Finansy, 1999, 495 p. [in Russian].
11. Vajnshtejn Z.G. Revizija i kontrol' v bankah [Audit and control in banks]. Moscow, Vysshaja shkola, 1974, 336 p. [in Russian].
12. Kyrylenko O.P. Finansy: Navchal'nyy posibnyk [Finances: Manual]. Ternopil', Ekonomichna dumka, 1998, 163 p. [in Ukrainian].