

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Охарактеризовано умови, що впливають на конструктивне функціонування системи державного фінансового контролю. Запропоновано складові системи державного фінансового контролю. Охарактеризовано структуру органів державного фінансового контролю. З'ясовано сутність контрольної дії та змодельована її структура. Визначено об'єкт державного фінансового контролю. Наголошено на необхідності оцінки сучасного стану основних елементів системи державного фінансового контролю і розроблення шляхів її вдосконалення.

У контексті проблем, що стоять перед нашою державою, слід звернути увагу на питання, які нині набули надзвичайної суспільної гостроти і потребують особливої уваги та відповідальності керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, всіх державних службовців, кожного громадянина України. Мова йде про проблему зміцнення державних фінансів як основного важеля ефективного розвитку господарства країни, що прагне до соціально зорієнтованих засад. Наявний дефіцит державних фінансових ресурсів викликає гостру потребу у посиленні, вдосконаленні і збереженні державного фінансового контролю за економним та ефективним використанням бюджетних ресурсів незалежно від джерел їх утворення, напрямів і суб'єктів використання.

Суттєвий внесок у розробку теорії і практики фінансового контролю зробили вчені-економісти: Белобжецький І.А., Білуха М.Т., Бутинець Ф.Ф., Василик О.Д., Данилевський Ю.А., Каленський М.М., Калюга В.О., Кочерін Є.А., Стефанюк І.Б, Романів М.В, Юрій С.І. та багато інших авторів.

На визначенні сутності поняття системи державного фінансового контролю вчені-економісти особливої уваги не зосереджували. На сьогодні ж поняття „система контролю” використовується в законодавчих, нормативно-правових актах та інших офіційних документах. Державний фінансовий контроль може існувати тільки як система, складові якої повинні бути взаємопов'язаними і діяти подібно єдиному організму. Тому дослідження державного фінансового контролю потребує низки якісних ознак, завдяки яким можна дати узагальнюючий опис системи в цілому. Це досягається за допомогою виділення елементів, складових системи як цілого, а також умов, що впливають на її конструктивне функціонування.

При визначенні поняття системи державного фінансового контролю необхідно враховувати тісну взаємодію його з поняттям цілості, структури, елемента, підсистеми, адже „єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли зі зміною одного з них міняються й усі інші, що впливають на систему в цілому” [1, 27]. Сукупність елементів можна назвати

системою лише в тому разі, якщо вона володіє здатністю до самоорганізації, саморегулювання і стійкості [1, 33]. Можна погодитись із визначенням саморегуляції, яке дав Хакен Г.: система є самоорганізованою, якщо вона без специфічного зовнішнього впливу набуває якоїсь просторової, часової або функціональної структури. Під специфічним зовнішнім впливом розуміється такий вплив, який нав'язує системі структуру або функціонування. У випадку ж самоорганізації система відчуває ззовні неспецифічний вплив [2, 28-29], а щоб бути самокерованою система повинна представляти собою єдність двох підсистем: об'єкта управління (суспільство в цілому або окремі його ланки) та суб'єкта управління, що здійснює свідомий вплив на об'єкт з метою досягнення встановленої мети [3, 158]. Тому сукупність елементів системи державного фінансового контролю ми можемо назвати дійсно системою лише в тому випадку, коли вона буде здатна до самоорганізації, саморегулювання, зможе адекватно реагувати на зміну середовища, в якому перебуває, адже вона існує в межах конкретної держави з конкретними економічними умовами. Якщо змінюються умови існування системи державного фінансового контролю, то повинна й змінюватись сама система, аби виконати свою роль в суспільстві. А якщо система не здатна адекватно реагувати, то державі необхідно змінювати елементну базу, фактори, що впливають на ефективність контрольної діяльності для того, щоб забезпечити стійке функціонування системи державного фінансового контролю. Тому постійні зміни в системі органів державного фінансового контролю в Україні слід вважати цілком логічним процесом, адже в умовах побудови демократичної, правової, соціальної держави повинна набути нового значення й система державного фінансового контролю, яка ще й досі знаходиться в процесі розбудови.

У межах даного аналізу слід взяти до уваги точку зору Шевчука В.О., який розглядає систему державного фінансового контролю як складову трьох елементів, а саме: суб'єкта контролю; об'єктів контролю; контрольних дій [4, 14]. А на думку Павлюк К.В., система державного фінансового контролю складається з таких елементів: суб'єкт контролю; об'єкт контролю; предмет контролю; принципи контролю; методи контролю; процес контролю; прийняття рішень за результатами контролю [5, 544]. На нашу думку, контроль стає можливим насамперед завдяки суб'єкту, який його здійснює. Відсутність суб'єкта унеможливує контроль. Іншою обов'язковою умовою є наявність об'єкта, на який спрямовується контроль. У випадку відсутності об'єкта контроль стає недоцільним. Нарешті, можливість контролю обумовлюється певним зв'язком між суб'єктом та об'єктом. Відсутність цього зв'язку призводить до неможливості здійснення контролю. Отож, взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контрольованого об'єкта є системою контролю.

Визначальне місце серед елементів контролюючої системи займають суб'єкти контролю – фізичні та юридичні особи, що стежать за власною діяльністю та діяльністю інших економічних агентів. Контролюючі суб'єкти належать до найбільш активних елементів системи контролю і

відіграють найсуттєвішу роль в її функціонуванні й розвитку, оскільки від них залежить вибір підконтрольних об'єктів, забезпечення, місце і час виконання контрольних дій. Кожна гілка державної влади представлена органами, які виконують управлінські функції, в тому числі щодо фінансових ресурсів. А оскільки контроль є невід'ємною складовою управління, то його неможливо відокремити від управління у законодавчій і виконавчій сферах, сконцентрувати в одних руках. Саме виконавча влада повинна мати сильну систему державного фінансового контролю, оскільки вона забезпечує організацію виконання бюджетів усіх рівнів. Сьогодні органи державного фінансового контролю функціонують виключно у правовому полі, в рамках Конституції України, керуються вимогами Глави держави та Уряду.

Авторами роботи “Державне управління в Україні” система органів державного контролю визначається як сукупність державних органів, для яких контроль – основна діяльність із конкретних питань, що здійснюється на професійному рівні [6, 129]. Це визначення є дуже доречним у сфері здійснення державного контролю. А в системі державного фінансового контролю існує своя система органів, що є органічною складовою державного контролю. Структура органів державного фінансового контролю в Україні наведена на рис. 1.



Рис. 1. Структура органів державного фінансового контролю в Україні

Закон України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” подає перелік контролюючих органів, а саме: Державна податкова служба, Державна митна служба, Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань [7]. Згідно з Наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 року за №168 „Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна” суб’єктами державного фінансового контролю слід вважати міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, які наділені повноваженнями на здійснення фінансового контролю, їх самостійні контрольно-ревізійні підрозділи або інші їхні підрозділи (особи), які наділені такими повноваженнями [8].

На думку Павлюк К.В., суб’єктами державного фінансового контролю слід вважати органи державної влади, яка відповідно до конституційних положень поділяється на законодавчу, виконавчу, судову. Визначальне місце серед гілок влади як контролюючих суб’єктів належить законодавчій владі – ініціатору чи виконавцю державного фінансового контролю. Суб’єктами фінансового контролю у сфері законодавчої влади є Верховна Рада України (парламент у складі народних депутатів України; Голова Верховної Ради України та його заступники; голови та члени комітетів Верховної Ради України; голови та члени тимчасових спеціальних комісій; народні депутати України; уповноважений Верховної Ради з прав людини), а також Рахункова палата, мета діяльності якої полягає у здійсненні виключно фінансового контролю. Ключова роль у здійсненні державного фінансового контролю належить органам виконавчої влади, зокрема: Міністерству фінансів України, Державній контрольно-ревізійній службі України, Державному казначейству України, Державній податковій адміністрації України [5, 545-549].

Для характеристики другого елемента контролюючої підсистеми – контрольної дії, яку можна назвати ще процесом контролю, контрольною діяльністю, важливо з’ясувати її сутність в онтологічному, гносеологічному та інформаційному аспектах, як це досліджував Шевчук В.О.: „З онтологічної точки зору контрольна дія – це різновид взаємозв’язку суб’єкта з об’єктом контролю, що полягає в освоєнні підконтрольного об’єкта відповідно до потреб контролюючого суб’єкта, а з гносеологічних позицій – це процедура пізнання об’єкта суб’єктом контролю. З інформаційної точки зору контрольна дія – це сукупність процесів одержання, перероблення і використання релевантних даних про діяльність досліджуваного суб’єкта та об’єктів, що взаємодіють з ним” [4, 31]. На думку Кочеріна Е.А., процес контролю – це діяльність об’єднаних у визначену структуру суб’єктів контролю, яка направлена на гарантоване досягнення найбільш ефективним і продуктивним способом поставлених цілей управління шляхом реалізації органами і кадрами

контролю визначених завдань контролю і застосування відповідних принципів, типів, методів, технічних засобів і технології контролю [9, 25-27].

Важливим при дослідженні поняття контрольної дії є моделювання структури контрольних дій, що дозволяє поділити їх на блоки: забезпечення, здійснення та одержання наслідків контрольних дій [4, 31]. Блоки, які виділив Шевчук В.О., відповідають сукупності послідовних стадій контрольного процесу: „підготовча, центральна та підсумкова, які поділяються на такі конкретні стадії контролю: вибір об’єкта контролю; інформаційний (збір даних про об’єкт); обґрунтування мети і задач контролю; вивчення об’єкта на місці, коректування програми; обстеження, перевірка, інвентаризація, опитування; вивчення документів; оформлення результатів контролю; гласність результатів контролю; розробка заходів, усунення недоліків; контроль прийнятих заходів” [4, 13]. На думку Нижник Н.Р., слід виділити три етапи контрольного процесу: встановлення нормативів; зіставлення з ними реальних результатів; вжиття необхідних коригуючих засобів [1, 149]. Те, що існують різні підходи до виділення стадій процесу контролю, підтверджує також Павлюк К.В., зокрема: встановлення параметрів, норм функціонування, оцінка відхилень від встановлених параметрів і норм; встановлення стандартів контролю, оцінка його ефективності; встановлення параметрів, норм функціонування, збір даних про фактичний результат виконання, порівняння і оцінка фактичного і очікуваного результатів виконання, розробка і здійснення коригувальних дій [5, 550]. Кочерін Е.А. складові процесу контролю – встановлення бажаного результату виконання; вимірювання фактичного результату виконання; порівняння і оцінка фактичного і очікуваного результатів виконання; вироблення і здійснення коригувальної дії, обґрунтовує схемою процесу контролю, яка зображена на рис. 2 [9, 25-27].

Контролююча підсистема, до якої входять суб’єкт контролю та контрольна дія, має стосовно об’єкта зовнішній характер. Контрольна дія порушує „нормальне” функціонування об’єкта, змінює його самостійну поведінку і робить залежним від суб’єкта. Так, Павлюк К.В. вважає, що при створенні різних систем контролю визначальним критерієм є об’єкт контролю. Включення до системи контролю об’єкта означає, що система повинна бути унікальною і створюватися для кожного конкретного об’єкта контролю. У сфері державних фінансів об’єктом контролю виступають процеси формування і використання фінансових ресурсів державного сектору [5, 544, 549]. Загальним об’єктом державного фінансового контролю виступає вся фінансова система країни, під якою розуміють сукупність елементів, які забезпечують цілісне та стійке функціонування фінансових відносин у відповідній державі [10, 41]. За радянських часів об’єктом фінансового контролю виступали централізовані та децентралізовані фонди державних коштів, їх відповідність в процесі формування та використання нормам права з метою виконання планових пропорцій у розширеному соціалістичному відтворенні [11, 17-18]. Зміна контролюючої системи під впливом сучасних соціально-економічних трансформацій безпосереднім чином

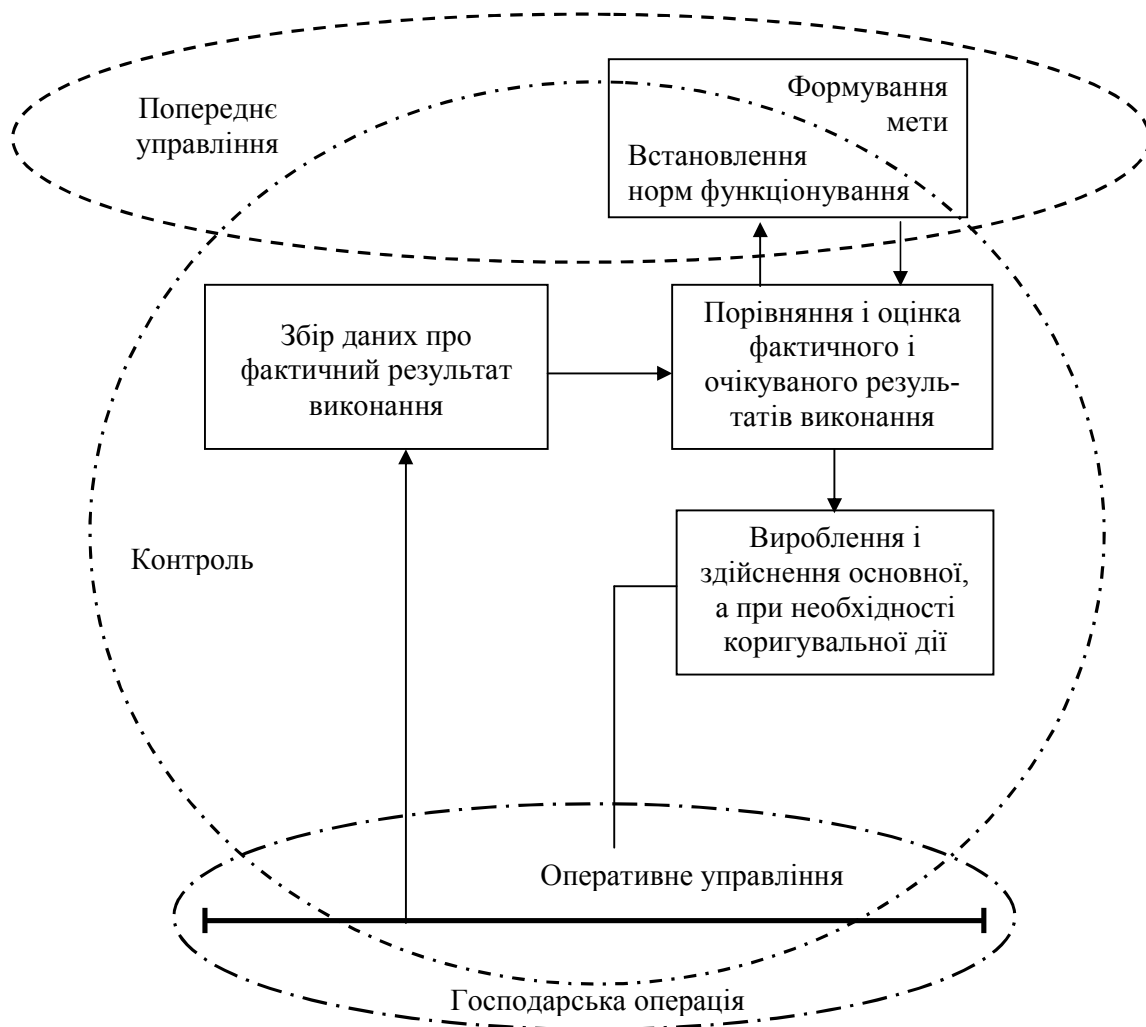


Рис. 2. Схема процесу контролю

торкнулася об'єктів державного фінансового контролю у напрямі їх суттєвого ускладнення. Становлення ринкових відносин в Україні супроводжується появою підприємств різних форм власності, зміною джерел фінансових ресурсів, їх складу та структури, принципів їх використання, а також принципів кредитування, ціноутворення, грошових розрахунків. В цих умовах з'явилося багато нових об'єктів державного фінансового контролю, які потребують належної уваги з боку держави. У демократичних країнах з ринковими відносинами об'єктом державного фінансового контролю стають не лише процеси формування і використання фінансових ресурсів державного сектора, а й фінансова діяльність держави, під якою слід розуміти процес збирання, розподілу і використання фінансових ресурсів, який забезпечує виконання функцій та завдань, що стоять перед державою. Державний фінансовий контроль відіграє все більше регулюючу місію, впливаючи на стабільність економічних відносин в державі. Тому його об'єкт розширюється, він стає важливим атрибутом управління фінансами.

Отож, на сьогодні важливо оптимально поєднати притаманні ринку регулятори економіки з усвідомленим та належно організованим управлінням державним господарством. Адже

реформування економічних відносин у напрямі ринкових перетворень в Україні охоплює тією чи іншою мірою всі сфери діяльності суспільства. Ключові диспропорції в економіці пов'язані, насамперед, із станом державних фінансів. Власне від ефективності використання державної власності значною мірою залежать загальна економічна ситуація в країні, умови розвитку вітчизняного бізнесу, інвестиційний клімат, стан корпоративного сектора й сектора домашніх господарств. Суттєвим фактором впливу на стан державних фінансів є чинна в країні система державного фінансового контролю.

Система державного фінансового контролю потребує докорінної реорганізації, оскільки її подальше функціонування у нинішньому вигляді не враховує реалій, що склалися зі станом фінансового контролю в Україні, особливо після створення Рахункової палати і прийняття Бюджетного кодексу України. Сучасний стан державного фінансового контролю в Україні – це результат його недооцінки для успішного господарювання і вирішення соціальних проблем. Реформування системи контролю має не тільки важливе соціально-економічне значення, а й відіграє першочергову роль у становленні демократичного суспільства. Слід зазначити, що реформа системи державного контролю практично вже почалася одночасно з процесами економічних реформ, реформ складових державного устрою. Однак подібне реформування державного контролю може і не привести до бажаних результатів, до формування цілісної системи контролю, у зв'язку з тим, що для нього характерна відсутність чіткої стратегії, яка базується на ретельно продуманій концепції. Саме з метою посилення функцій державного контролю, його подальшого становлення як повномасштабної системи, що охоплює інтереси держави та її громадян у фінансовій сфері, потрібно реально оцінити сучасний стан основних елементів цієї системи і розробити шляхи для її вдосконалення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.
2. Хакен Г. Информация и самоорганизация. – М., 1991.
3. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М. – 1973.
4. Шевчук В.О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії, організації, методології): Монографія. – К.: Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 1998.
5. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: НІОС. – 2002.
6. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією В.Б. Авер'янова. – Київ – 1999.
7. Закон України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” // Вісник Верховної Ради України. – 2001. – № 10.

8. Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 9 серпня 2002 року за №168 „Про затвердження Стандартів державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна”.

9. Кочерин Е.А. Децентрализация без потери контроля. // Контроллинг. – 1991. – №1.

10. Клімова С.М. Система державного фінансового контролю. // Статистика України. – 2002. – №1.

11. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. – М.: Юриспруденция, 2000.