

Мирослава ГУПАЛОВСЬКА

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Розкрито сутність державного фінансового контролю, його завдання та принципи. Розглянуто основні теоретичні підходи до визначення поняття “державний фінансовий контроль”, здійснено їх критичний аналіз та обґрунтовано авторське визначення цієї економічної категорії.

З моменту становлення України як незалежної держави гостро постала проблема нестачі коштів для виконання державою своїх функцій, що істотно вплинуло на низький рівень життя в Україні і сповільнення її подальшого соціально-економічного розвитку. Однією з причин виникнення такої ситуації є неефективне використання фінансових ресурсів держави. А це зумовлено низкою недоліків в організаційному та правовому забезпеченні роботи органів державного фінансового контролю. За таких умов ефективний державний фінансовий контроль є важливою ланкою системи управління національною економікою.

Вагомий внесок у розвиток теорії державного фінансового контролю зробили відомі українські вчені, зокрема: І. Басанцев, О. Барановський, М. Білуха, Ф. Бутинець, О. Василик, І. Ващенко, Н. Виговська, І. Дрозд, В. Мельничук, І. Микитюк, Н. Рубан, В. Симоненко, І. Стефанюк, В. Шевчук та ін. Дослідженням окремих аспектів теорії і практики державного фінансового контролю займалися також провідні російські та зарубіжні вчені, такі як: Р. Адамс, В. Андреєв, В. Бурцев, Ю. Воронін, О. Грачова, О. Дадашев, Л. Дробозіна, Д. Дуброу, Д. Ірвін, Б. Левалуа, А. Овсянников, Д. Ретрей, В. Родіоно-

ва, Дж. Робертсон, С. Степашин, Р. Томсон, Д. Хан, С. Шохін, В. Шлейніков та ін.

Разом з тим, надто гостро постає проблема невизначеності єдиних концептуально-правових та організаційних аспектів, а також базової структури державного фінансового контролю, чим зумовлена актуальність дослідження. Метою статті є науковий аналіз теоретико-концептуальних засад державного фінансового контролю.

Ефективне функціонування державних фінансів, раціональний розподіл і використання ресурсів, динамічний розвиток вітчизняної економіки передбачають необхідність проведення постійного фінансового контролю з боку держави. Сучасні наукові підходи до поняття державного фінансового контролю є не однозначними. На наш погляд, державний фінансовий контроль є похідною із двох понять, тому розкриття суті даної інституції пропонуємо базувати на дослідженні двоскладової термінологічної композиції. Перший термін – “державні фінанси” – це предмет та зміст діяльності, а другий – “контроль” – розкриває стадії, прийоми та методи діяльності.

Аналіз наукових досліджень, присвячених з'ясуванню сутності дефініції “контроль” дозволяє виокремити чотири напрямки його тлумачення. Перший з них представ-

лений у роботах вчених, які досліджують контроль як вид діяльності. Представники другого напрямку розглядають контроль як процес. У працях дослідників третього напрямку дотримуються кібернетичні підходи, контроль тлумачиться як форма зворотного зв'язку, за допомогою якого керована система отримує необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень. Четвертий напрямок вирізняє контроль як метод або форму управління, під якими розуміють певну сукупність управлінських рішень, що забезпечують вплив суб'єкта управління на об'єкт управління.

Підтримуючи представників другого напрямку, вважаємо, що контроль є сукупністю регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їх учасники в легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного фінансового сектору.

Державні фінанси є однією із ключових і найважливіших сфер фінансової системи держави, яка повинна забезпечити відповідними обсягами фінансових ресурсів усі галузі та сфери діяльності держави й ефективного виконання як економічних, так і соціальних функцій. Державні фінанси – це система грошових відносин, що виникає разом з появою держави і нерозривно пов'язана з її існуванням [6, 14].

Держава за допомогою державних фінансів перерозподіляє значну частину валового внутрішнього продукту, який виступає головним об'єктом розподілу за допомогою фінансових відносин. Саме тому ми поділяємо думку В. Опаріна, що державні фінанси – це сукупність грошових відносин, пов'язаних з формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та обміном, розподілом і перерозподілом вартості, створеної на основі їх використання, валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства [7, 5].

Оскільки всі ресурси загалом і державні фінансові ресурси зокрема вичерпні і кількісно обмежені, а отже, дефіцитні, тому нагальною є потреба контролювати їхній рух, грошові і фінансові потоки за всіма видами діяльності у різних ланках сфери державних фінансів. Контрольна функція державних фінансів зумовлена об'єктивно притаманною їм здатністю кількісно відображати рух фінансових ресурсів і забезпечувати контроль за дотриманням пропорцій у розподілі валового внутрішнього продукту, правильністю формування, розподілу та використання фінансових ресурсів держави і суб'єктів господарювання.

Контрольна функція державних фінансів на практиці реалізується через здійснення державного фінансового контролю. Аналіз публікацій, присвячених дослідженню державного фінансового контролю, свідчить, що науковці дають різні тлумачення цьому поняттю. Підхід науковців до визначення поняття “державний фінансовий контроль” значною мірою залежить від розуміння її сутності (табл.1).

Так, В. Бурцев, І. Басанцев, О. Грачова та Н. Хімічев зазначають, що державний фінансовий контроль – це контроль за формуванням, розподілом і використанням саме державних ресурсів. Також у визначенні даного поняття різними авторами акцентована увага на різні цілі проведення державного фінансового контролю. Зокрема, Л. Овсянников визначає ціллю державного фінансового контролю необхідність захисту державою своїх фінансових інтересів. В. Бурцев вважає, що державний фінансовий контроль проводиться з метою виявлення відхилень від прийнятих стандартів та прийняття попереджувальних заходів у сфері управління державними фінансовими ресурсами. І. Басанцев зазначає, що державний фінансовий контроль спрямований на перевірку (до-

Визначення поняття “державний фінансовий контроль”

Автор, джерело	Визначення
Л. Овсянников [5, 5].	Державний фінансовий контроль – це реалізація права держави законними шляхами захищати свої фінансові інтереси й фінансові інтереси своїх громадян через систему законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів.
В. Бурцев [2, 24].	Державний фінансовий контроль – це одна з найважливіших функцій державного управління, спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – на своєчасне прийняття відповідних коригувальних і превентивних заходів.
І. Басанцев [1, 44].	Державний фінансовий контроль – це 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.
Н. Хімічев [10, 83]	Державний фінансовий контроль - це контроль за законністю та доцільністю дій зі створення, розподілу та використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни та регіонів.
О. Грачова [3, 121]	Державний фінансовий контроль – це діяльність уповноважених державою органів і організацій за дотриманням законності у процесі збирання, розподілу, перерозподілу й використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян.

слідження) дотримання законності, раціональності та ефективності планування, надходження, розподілу і використання державних ресурсів.

При цьому більшість авторів заохочують увагу на тому, що державний фінансовий контроль проводять відповідні державні органи з метою встановлення відповідності вимогам чинного законодавства на підконтрольних об'єктах [8, 238].

Таким чином, враховуючи досвід провідних науковців та синтезуючи поняття “державні фінанси” і “контроль”, ми визначаємо державний фінансовий контроль особливим видом діяльності, який спрямований на виявлення відхилень у процесі формування, розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, а також своєчасне прийняття коригувальних та

превентивних заходів у процесі управління державними фінансами.

Літською декларацією визначено основну мету державного фінансового контролю. Контроль державних фінансів є обов'язковим елементом регуляторної системи, мета якої полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економічності управління фінансовими ресурсами, що дозволяло б у кожному конкретному випадку внести відповідні корективи, посилити відповідальність уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та перешкодити або принаймні ускладнити повторення виявлених порушень у майбутньому [4].

Відповідно до мети виділимо наступні завдання державного фінансового контролю:

– виявлення на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії;

– попередження фінансових правопорушень;

– притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;

– вжиття заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Таким чином, державний фінансовий контроль не може обмежуватися тільки реєстрацією окремих недоліків, порушень законодавства і фінансової дисципліни. Основне його призначення полягає в тому, щоб забезпечити органічне поєднання попередження, виявлення і ліквідацію недоліків та порушень. Звідси випливають функції державного фінансового контролю, основними з яких І. Стефанюк вирізняє інформаційну, профілактичну та мобілізуючу [9, 139].

Інформаційна функція полягає у тому, що під час здійснення контролю отримані результати (інформація) є підставою для прийняття управлінських рішень і проведення коригуючих дій, завдяки яким забезпечується нормальне функціонування об'єкта, що контролюється. Профілактична функція проявляється у попередженні можливості здійснення зловживань, виявлення різного роду порушення дисципліни і законності. У процесі контролю виявляються не тільки недоліки, а й позитивні аспекти діяльності. Останні як провідний досвід стають надбанням інших суб'єктів, в чому проявляється інструктивна (мобілізуюча) функція контролю, яка полягає у застосуванні суб'єктами контролю наукових знань,

прогресивних прийомів і способів вивчення об'єктів контролю [11, 16–17].

Ефективне здійснення державного фінансового контролю повинне відповідати певним вимогам або принципам. Основні принципи державного фінансового контролю зафіксовані у Лімській декларації керівних принципів контролю:

– принцип незалежності полягає у тому, що функції фінансового контролера повинні бути незалежними, захищеними від будь-якого втручання і оскарженими лише в правовому порядку;

– принцип законності передбачає перевірку дотримання законів та інших нормативно-правових актів бюджетного характеру, дає змогу підтримувати стійкість бюджетних процесів і стабільність бюджетного устрою, вчасно виявляти відхилення від законодавчо встановлених правил і процедур, а також вносити до них необхідне коригування;

– принцип об'єктивності передбачає забезпечення контролюючими органами неупередженого підходу до всіх підконтрольних суб'єктів під час проведення контрольних дій, при узагальненні і реалізації результатів контролю;

– принцип превентивності, завдяки якому досягається завчасне здійснення контролю з метою запобігання виникненню суттєвих відхилень фактичного здійснення фінансового процесу від встановлених норм;

– принцип скоординованості, зміст якого полягає в тому, що контролюючі органи координують діяльність з метою запобігання дублювання дій, зайвого відволікання працівників підконтрольних органів, у разі потреби організують спільні з іншими контролюючими органами заходи;

– принцип гласності означає, що органи, уповноважені на здійснення державного фінансового контролю, забезпечують доступність його результатів;

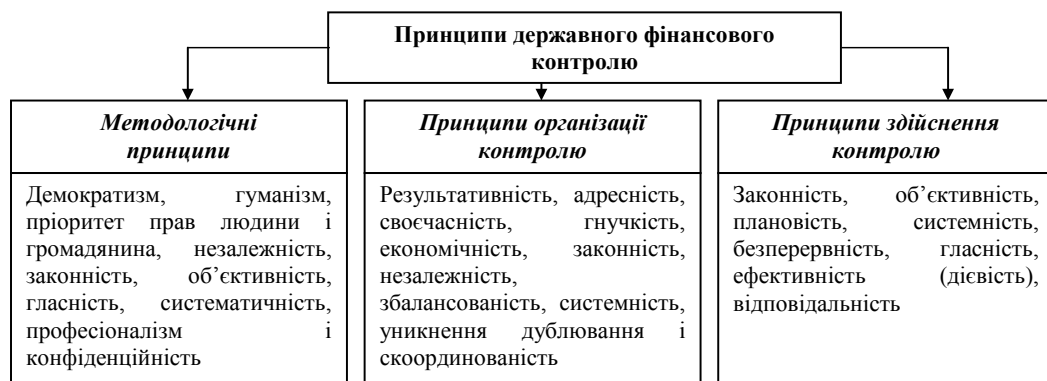


Рис. 1. Принципи державного фінансового контролю

– принцип сталості полягає у тому, що процес контролю повинен мати характер безперервності та сталості, всі форми контролю застосовуються в кожний окремий для них відрізок часу, охоплюючи періоди здійснення операцій.

Досить позитивним фактором, з нашої точки зору, є виокремлення принципів контролю за такими класифікаційними ознаками, як методологічні принципи, принципи організації та принципи здійснення контролю (рис. 1).

Дотримання цих принципів є необхідною умовою ефективної організації та здійснення державного фінансового контролю в Україні. Врахування вищезазначених принципів дає змогу розглядати державний фінансовий контроль як цілісну систему, що забезпечує законність у фінансовій і господарській діяльності.

Підводячи підсумок, зазначимо: державний фінансовий контроль є інструментом, який забезпечує стабільне функціонування фінансової системи країни. Наведені у статті аргументи щодо обґрунтування економічної природи та сутності державного фінансового контролю, на наш погляд, є основою для подальших досліджень проблемних питань.

Література

1. Басанцов І. Інститут державного фінансового контролю: вдосконалення на часі // *Фінансовий контроль*. – 2009. – № 1 (48). – С. 44 – 48.
2. Бурцев В.В. *Организация государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика*. – М.: ИТК “Дашков и К”, 2002. – 496 с.
3. *Финансовый контроль: Учеб. пособ.* / Е. Ю. Грачева, П. П. Толстопятенко, Е. А. Рыжкова. – М.: Изд. дом “Камерон”, 2004. – 272 с.
4. Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]: декларація ІХ Лімського (Перу) Конгресу вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI) від 01.10.1977. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>. – Офіційний сайт Рахункової палати України.
5. Овсянников Л. Закон о государственном финансовом контроле: все-таки нужен президентский контроль // *Президентский контроль*. – 1998. – № 9. – С. 5.
6. Слюсаренко С. В. *Поняття і загальна характеристика державних фінансів, їх співвідношення з приватними фінансами* // *Право та державне управління*. – 2011. – № 1. – С. 108–111.

7. Опарін В. М. *Фінанси: Наєч. посібн. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. : Вид-во КНЕУ, 2001. – 240 с.*

8. Пожар Т. О. *Сутність, функції і види державного фінансового контролю // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: Зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". – Суми: ДВНЗ "УАБС НБУ", 2011. – Вип. 31. – С. 237–242.*

9. Стефанюк І. Б. *Теоретичні засади побудови нової системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 139.*

10. *Финансовое право: Учебник / Под ред. Н. И. Химичева. – М.: БЕК, 1996. – 530 с.*

11. *Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика): Монографія / М. Шутов, В. Бабенко, Н. Стоянова. – Одеса: Юридична література, 2004. – 136 с.*