

*М. Б. Гупаловська,
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль*

НОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*Miroslava Hupalovska,
PhD, Associate Professor of Finance behalf S.Yuriya,
Ternopil National Economic University, Ternopil*

NEW APPROACHES FOR THE CLASSIFICATION OF FINANCIAL CONTROL

У статті доведено, що в основу створення єдиної системи державного фінансового контролю слід покласти науково обґрунтовану його класифікацію. За видами державний фінансовий контроль поділено на зовнішній, внутрішній та громадський. Обґрунтовано доцільність виокремлення бюджетного контролю, контролю державних цільових фондів та кредитного контролю серед видів державного фінансового контролю. За часом здійснення формами державного фінансового контролю визначено попередній, поточний і наступний. Виділено дієві форми державного фінансового контролю, такі як: попереджувальний, супровідний, додатковий та завершальний. За суб'єктом контролю виокремлено такі види: прямий, представницький, ініціативний та примусовий контроль. Аргументовано, що методами державного фінансового контролю є ревізія, перевірка, моніторинг, експертиза та державний фінансовий аудит.

The article proved that the foundation of a unified system of state financial control should be put scientifically based its classification. By type of state financial control is divided into external, internal and public. The expediency of singling budgetary control, control of state funds and credit control among types of state financial control. By the time the implementation of forms of financial control defined previous, current and next. Thesis there is determined effective form of financial control, such as a warning, cover, additional and final. By controlling entity singled out the following types: direct, representative, proactive and coercive control. Argued that the methods of financial control is audit, inspection, monitoring, examination and state financial audit.

Ключові слова: *державний фінансовий контроль, класифікація, види державного фінансового контролю, форми державного фінансового контролю, методи державного фінансового контролю, способи та прийоми державного фінансового контролю.*

Keywords: *state financial control, classification, types of financial control, forms of financial control, public financial control methods, ways and methods of financial control.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реалізація державних програм розвитку та реформування економіки України вимагає існування ефективної системи державного фінансового контролю. Рациональна організація та ефективне функціонування державного фінансового контролю сприяє забезпеченню національних економічних інтересів держави, поліпшенню керованості державними фінансовими ресурсами, розвитку ринкової економіки. Одним із пріоритетних завдань держави в умовах загострення кризових явищ у розвитку національної економіки є налагодження ефективної системи державного фінансового контролю. Це передбачає, зокрема, удосконалення форм і методів цієї державно-управлінської діяльності, раціоналізацію процедур і правил їх застосування. Тому вважаємо, що в основу створення єдиної системи державного фінансового контролю слід покласти науково обґрунтовану його класифікацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням класифікації державного фінансового контролю присвячені праці І. Басанцева, І. Ващенко, Н. Виговської, В. Дем'янишина, І. Микитюка, В. Симоненка, І. Стефанюка та інших сучасних дослідників. При цьому однозначного розуміння критеріїв розмежування видів, форм і методів здійснення уповноваженими контролюючими органами необхідних контрольних заходів у сучасній науковій літературі не існує. Одні вчені вказують, що форми контролю є складовими його методу, а інші, навпаки, методи контролю визначають за основу класифікацій його форм. При цьому досить часто один і той самий різновид здійснення необхідних заходів фахівцями належить водночас як до форм, так і до методів фінансового контролю.

Постановка завдання. Метою даної статті є побудова науково обгрунтованої моделі класифікації державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Як показує аналіз наукових джерел на даний час найбільш поширений підхід, що визначає необхідність розмежовувати поняття „види” і „форми” контролю. Разом з тим, відповідний вид контролю може бути організований у різних формах та різними методами. Погоджуючись з цим підходом, вважаємо, що недостатньо лише розмежовувати зазначені поняття, а необхідно визначити чіткі критерії класифікації державного фінансового контролю.

На наш погляд, головним під час класифікації контролю є виділення його виду, оскільки, виходячи з останнього визначаються його суб'єкти, предмет і характер контрольної діяльності. Як економічна категорія поняття “вид” – це складова цілого, що виражає частково його зміст і водночас відрізняється від інших частин конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю, що у свою чергу визначає і відмінності в методах здійснення контрольних дій.

Слід зазначити, що з розвитком ринкових умов господарювання з'явилися нові підходи систематизації контролю, наближені до сучасних світових стандартів. За таких підходів основою класифікації державного фінансового контролю за організаційними формами є структура органів контролю, що виступають його суб'єктами. Це дає змогу розподілити контроль на зовнішній і внутрішній.

Оскільки у вітчизняному правовому полі існує невизначеність щодо трактування понять «зовнішній державний фінансовий контроль» і «внутрішній державний фінансовий контроль», то звернемося до закордонних джерел. Відповідно до Глосарію INTOSAI поняття «зовнішній контроль» щодо державних фінансів визначає виключно діяльність вищого органу фінансового контролю в системі державних органів з будь-якого контролю, який є зовнішнім стосовно системи органів виконавчої влади, оскільки зазначений орган не належить до цієї системи. Всі інші органи державної влади, які здійснюють контрольні функції, за визначенням Глосарію INTOSAI, належать до системи внутрішнього контролю. Відповідно до рекомендацій служби Державного внутрішнього фінансового контролю ЄС та Генерального Директорату з питань бюджету Європейської комісії та Світового банку «внутрішній контроль» означає заходи контролю, які здійснюються центральними та місцевими державними органами, на відміну від зовнішніх заходів контролю, які виконуються органами, що знаходяться поза межами органів державного управління [1, с. 12].

Таким чином, ми вважаємо, що під зовнішнім доцільно вважати державний фінансовий контроль, що здійснюється суб'єктами, які організаційно та функціонально незалежні у своїй діяльності від органів державної влади. Відповідно – внутрішнім контролем – контроль, що здійснюється в рамках системи органів державної влади, який слугує забезпеченню належного виконання підпорядкованими органами та посадовими особами рішень вищих органів і посадових осіб, а також забезпеченню виконанням агентами й уповноваженими органів державної влади своїх зобов'язань, забезпеченню спостережності та керованості процесам з боку органів державної влади.

На нашу думку, викладена вище позиція є логічною і має право на існування. Однак, за такого підходу не враховується важливий аспект, при якому громадяни мають конституційні права, що дають їм змогу впливати на процеси формування та використання державних фінансів, вимагати звіт про виконання бюджету за громадського обов'язку платити податки та обов'язкові платежі. Доцільно наголосити, що підтримка громадськості і широка гласність є запорукою високої ефективності діяльності контрольної – ревізійних органів. Основою оптимізації державних фінансів повинно бути існування збалансованої системи суперечностей: громадяни контролюють державу, держава – громадян. Отже, громадський контроль у сфері державних фінансів, повинен стати важливим видом державного фінансового контролю в Україні.

Поряд з цим, державні фінанси — це сфера, за допомогою якої здійснюється вплив держави на економічний і соціальний розвиток країни. Державні фінанси відображають розгалужену систему фінансових відносин на різних рівнях адміністративного поділу між державою, юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання фінансових ресурсів та доходів держави, а також щодо управління і розпорядження державною власністю. За своєю структурою це дуже складна і багатофункціональна сфера фінансової системи, основними ланками якої є державний і місцеві бюджети, державні цільові фонди, державний і комунальний кредит. Усі зазначені елементи державних фінансів у свою чергу наділені певними контрольними функціями.

Так, контрольна функція бюджету сприяє формуванню уявлень про те, наскільки своєчасно і повною мірою фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються. Зміст контрольної функції полягає у тому, що бюджет об'єктивно через формування і використання фонду грошових коштів держави відображає економічні процеси, які протікають в структурних ланках економіки. Завдяки цій функції можна від слідкувати як

надходять в розпорядження держави фінансові ресурси від різних суб'єктів господарювання, чи відповідає розмір централізованих ресурсів держави обсягу її потреб, тощо. Основу контрольної функції бюджету складає рух бюджетних коштів і фінансових потоків, які відображаються у відповідних показниках бюджетних надходжень і видаткових призначень. Особливістю такої функції бюджету є високий рівень централізації фінансових ресурсів у руках держави, а централізація завжди означає підзвітність і створює передумови для організації державного фінансового контролю зверху до низу.

Контрольна функція державних цільових фондів полягає у дослідженні повноти наповнення, а також законного, цільового та ефективного використання коштів державних цільових фондів.

Контрольна функція державного кредиту органічно поєднується із контрольною функцією фінансів, однак має свої специфічні риси, породжені особливостями цієї категорії та її внутрішньою сутністю. Вона забезпечує контроль у процесі залучення державних позик і розміщення позикових коштів, дає можливість контролювати напрями та цільове використання позик, строки їх повернення і своєчасність сплати відсотків, проводити моніторинг і забезпечувати платоспроможність та ліквідність держави.

Таким чином, враховуючи вищевикладене, вважаємо за доцільне серед видів державного фінансового контролю виокремити бюджетний контроль, контроль державних цільових фондів та кредитний контроль.

Ознаки класифікації видів контролю часто розглядаються як критерії для виокремлення його форм. Щоб виробити єдиний підхід щодо визначення поняття "форма бюджетного контролю", необхідно проаналізувати основні погляди науковців. На думку Є. Калюги форма контролю виражає внутрішній зв'язок і спосіб організації контролю, дає змогу розкрити його зміст та вказує на техніку його здійснення [2, с. 51].

Деякі автори висловлюють позицію, що форма контролю – це передусім засіб відстеження (порівняння, зіставлення) певного явища, об'єкта, процесу, охоплених контрольними діями. Тобто під формами контролю слід розуміти сукупність способів конкретного вираження та організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю. Так, під формами контролю більшість фахівців розуміють окремі аспекти виявлення його змісту залежно від часу здійснення контрольних дій. Так, виділяють попередній (превентивний), поточний і наступний (ретроспективний) контроль. Критерії виділення цих форм визначаються зіставленням часу здійснення контрольних дій з процесами формування й використання фондів фінансових ресурсів. Разом з тим вони знаходяться у тісному взаємозв'язку і доповнюють один одного, відображаючи тим самим безперервний характер контролю [3, 542].

Разом з тим, ми погоджуємося з К.В. Пивоваровим, що контроль не повинен обмежуватися такими поширеними і не завжди результативними формами його проведення як попередній, поточний і подальший контроль. Водночас чинники, що обумовлюють необхідність посилення державного фінансового контролю, дозволяють виокремити більш дієві його форми, такі як: попереджувальний, супровідний, додатковий та завершальний [4, с.197].

Цілком слушним є твердження І. Дрозд і В. Шевчука, що види контролю характеризуються низкою ознак, притаманних елементам контролюючої системи: суб'єкт – контрольні дії – об'єкт [5, с. 33]. Розглядаючи суб'єкт контролю як пріоритетний системоутворюючий критерій, виокремлюють такі види контролю:

- прямий (безпосередній) контроль, який виконують його ініціатори;
- представницький (опосередкований) контроль, делегований повноважними ініціаторами іншим суб'єктам, які відіграють роль його виконавців;
- ініціативний, який впливає з власної волі та розсуду його суб'єктів;
- примусовий (обов'язковий), зумовлений зовнішніми обставинами, які спонукають суб'єктів до його здійснення.

Проведений аналіз дав змогу встановити, що форма контролю має три складові: обґрунтування застосування методу контролю; безпосередньо метод контролю; узгодження і реалізація результатів контролю. Перша складова – обґрунтування можливості й доцільності дослідження об'єкта контролю відповідним методом. Це важливо з огляду на об'єктивний конфлікт інтересів між суб'єктом контролю і підконтрольним об'єктом. Друга складова форми контролю базується на його цілях – залежно від того, чого ми хочемо досягти, вибираємо в межах можливого метод контролю як сукупність найефективніших прийомів контролю на певний момент. І, нарешті, третя складова – це завершальні процедури контролю в межах відведеного на контрольний захід часу, передумовою яких є цілі і результати контролю.

Відтак форми державного фінансового контролю, які застосовуються на практиці є об'єднанням окремих методів, підібраних залежно від цілей, яких слід досягти контролем. А, отже, метод є способом досягнення як теоретичного, так і практичного результату.

Однак, огляд наукових підходів за дослідженою тематикою переконує, що єдиної думки щодо критеріїв розмежування форм і методів державного фінансового контролю серед вітчизняних дослідників на сьогодні немає. Немає й однозначного розуміння того, який саме аспект здійснення відповідної державно-управлінської діяльності охоплюють поняття "форма" і "метод" її запровадження. Так метод розглядається як: спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність; спосіб пізнання явищ і суспільного життя; систематизований спосіб досягнення теоретичного чи практичного результату, розв'язання проблем або одержання нової інформації [6, с. 121].

Попри розбіжності у визначенні методу в опрацьованих джерелах спільним є призначення – вивчення з його допомогою предмета контролю. Отже, метод – це форма практичного і теоретичного освоєння дійсності,

що виникає із закономірностей руху об'єкта, що вивчається, система регулятивних принципів перетвореної, практичної або пізнавальної, теоретичної діяльності [7].

Аналіз методів контролю показав, що їх поділяють за такими групами: філософські (загальні методи пізнання), загальнонаукові, запозичені з інших наук та спеціальні методи. Однак, оскільки відбувається взаємопроникнення методів одних наук в інші, немає потреби окремо виділяти запозичені методи, а філософські і загальнонаукові методи принципово не різняться. Тому всі методи поділяють на загальнонаукові та спеціальні.

Загальнонаукові методи базуються на принципах і категоріях загальнонаукової теорії пізнання і використовуються у переважній більшості галузей знань. Це аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація тощо.

На відміну від загальнонаукових, спеціальні методи є результатом досягнень фінансово-економічної науки і застосовуються у сфері фінансового контролю.

Ряд провідних вчених – економістів у своїх наукових працях основним методом державного фінансового контролю визначають ревізію, вказуючи, що це система дій з контролю за економічною ефективністю, законністю і цілеспрямованістю здійснення господарської діяльності юридичними особами. Однак, з 2005 року за Держфінінспекцією України законодавчо закріплено забезпечення державного фінансового контролю шляхом проведення інспектування, яке на практиці здійснюється у формі ревізій. Тобто, як бачимо інспектування є прообразом ревізії.

Перевірка – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів.

Разом з тим, у практиці діяльності контролюючих органів широко застосовуються такі методи контролю як моніторинг та експертиза.

Так, моніторинг – це безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденції розвитку.

Експертиза полягає у вивченні будь-якого питання обізнаною особою-експертом з наданням відповідного висновку.

На наш погляд, межі зазначених вище методів державного фінансового контролю іноді призводять до неможливості проконтролювати окремі сфери діяльності господарюючих суб'єктів, які охоплює державний фінансовий аудит.

Дотримання системності управління потребує ґрунтування контролю на засадах дедуктивного підходу, який охоплює макроекономічний рівень функціонування державних фінансів. Таким вимогам повністю відповідає державний фінансовий аудит, основною відмінністю фінансового аудиту від інших методів контролю є надання незалежних та об'єктивних рекомендацій. Державний фінансовий аудит здійснюють з метою вжиття запобіжних заходів.

Форми державного фінансового контролю є базовою структурою відповідної державно-управлінської діяльності. Вони чітко розмежовуються в часі, але взаємопов'язані між собою. Методи є похідними від форм. Кожній формі відповідають кілька методів. Так, до попереднього державного фінансового контролю можна віднести метод економічного аналізу і фінансово-економічної експертизи проектів, що передують здійсненню господарських та фінансових операцій підприємств і країни в цілому. До поточного державного фінансового контролю доречно віднести: моніторинг та державний фінансовий аудит, які здійснюються в процесі виконання фінансових планів, господарсько-фінансових операцій підприємств. До наступного державного фінансового контролю належать такі методи, як ревізія, перевірка, економічний аналіз та фінансово-економічна експертиза, що охоплює господарську і фінансову діяльність на всіх рівнях управління за звітний період та фінансовий рік в цілому.

Для реалізації функцій державного фінансового контролю використовуються специфічні методи, які є вираженням засад загального підходу до об'єкта контролю. В основі цих засад лежить сукупність прийомів, що дають можливість комплексно вивчити законність, достовірність, доцільність і економічну ефективність фінансових операцій та процесів.

На практиці в контрольно-ревізійній роботі використовують загальні та спеціальні прийоми і способи контролю, які у свою чергу поділяють на дві групи: методичні прийоми фактичного та документального контролю. Дослідження предмета державного фінансового контролю різними прийомами і способами утворює метод контролю.

Документальний контроль полягає у встановленні суті і достовірності господарської операції за даними первинної документації, облікових реєстрів і звітності, у яких вона знайшла відображення в бухгалтерському, податковому й статистичному обліку.

Фактичний контроль полягає у встановленні реального стану об'єкта за допомогою лічби, вимірювання тощо.

Контроль фінансових операцій, а також первинних документів та облікових реєстрів здійснюється суцільним чи вибіркоким способом.

На нашу думку, суцільний спосіб ефективніший, але має обмежене застосування через високі витрати праці.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Державний фінансовий контроль ефективний тоді, коли він є комплексним та систематичним. Тому успішна реалізація

фінансової політики держави можлива лише тоді, коли в ній поєднуються всі названі види, форми та методи державного фінансового контролю, застосування яких на сучасному етапі суспільного розвитку дасть можливість підвищити результативність державного фінансового контролю в Україні.

Узагальнюючи все вищевикладене, можемо зробити висновок, що існує потреба в подальших дослідженнях із метою більш детального вивчення та удосконалення окреслених елементів класифікації державного фінансового контролю.

Література.

1. Guidance on the Best Practice fore the Audit of Privatisation. – WGAP INTOSAI, 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nap.gov.uk/intosai/wgap/>
2. Калюга Є.В. Фінансово – господарський контроль у системі управління: монографія / Є. Калюга. – К.: Ельга, Ніка – Центр, 2002. – 360с.
3. Василик О.Д. Державні фінанси України: підручник/ О. Василик, К. Павлюк. – К.:НІОС. – 2002. – 608 с.
4. Пивоваров К. В. Дієві форми фінансового контролю у системі державного управління [Електронний ресурс] / К. В. Пивоваров . – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua>
5. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль : [навч. посіб.] / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. — К. : ТОВ "Імекс-ЛТД", 2007. — 304 с.
6. Бардаш С.В. Метод фінансово-господарського контролю: теоретична інтерпретація / С. Бардаш // Фінанси України. – 2010. – № 3 . – С. 117 – 126.
7. Івахненко С.В. Методологія фінансово – господарського контролю / І. Івахненко // Наукові записки. Том 68. Економічні науки. – 2007. – С. 30 – 34.

References.

1. WGAP INTOSAI (1998), “Guidance on the Best Practice fore the Audit of Privatisation”, available at: <http://www.nap.gov.uk/intosai/wgap/> (Accessed 4 Sept. 2015).
2. Kalyuha, E.V. (2002), *Finansovo – hospodars'kyj kontrol' u systemi upravlinnia* [Financial - economic control in the management], Elga, Nick – Center, Kyiv, Ukraine.
3. Vasylyk, O. and Pavlyuk K. (2002), *Derzhavni finansy Ukrainy* [Public finance Ukraine], NIOS, Kyiv, Ukraine.
4. Pivovarov, K.V. (2013), “Effective forms of financial control in public administration”, *Diievi formy finansovoho kontroliu u systemi derzhavnoho upravlinnia*, available at: <http://irbis-nbuv.gov.ua> (Accessed 4 Sept. 2015).
5. Drozd, I.K. and Shevchuk V. O. (2007), *Derzhavnyj finansovyj kontrol'* [State financial control], TOV "Imeks-LTD", Kyiv, Ukraine.
6. Bardash, S.V. (2010), “Method of financial and economic control: theoretical interpretation”, *Finansy Ukrainy*, vol. 3, pp. 117 – 126
7. Ivakhnenkov, S.V. (2007), “Methodology financial - economic control”, *Naukovi zapysky*, vol. 68, pp. 30 – 34.

Стаття надійшла до редакції 06.11.2015 р.