

УДК 351.72

СУТНІСТЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Олег Анатолійович ШЕВЧУК

д.е.н., доцент, заступник директора науково-дослідного центру Університету банківської справи НБУ (м. Київ)

E-mail: Ol.Shevchuk@ukr.net

Анотація. Досліджується формування дієвої системи державного фінансового контролю. Система державного фінансового контролю розглядається як сукупність суб'єкта, об'єкта і засобів і методів контролю, що взаємодіють як єдине ціле в процесі встановлення бажаних результатів виконання, виміру стану об'єкта контролю, аналізу і оцінки даних виміру і вироблення необхідних коригуючих впливів. Виокремлюються проблеми формування єдиної системи державного фінансового контролю та напрями їх усунення.

Аннотація. Исследуется формирование действенной системы государственного финансового контроля. Система государственного финансового контроля рассматривается как совокупность субъекта, объекта и средств и методов контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления желаемых результатов исполнения, измерения состояния объекта контроля, анализа и оценки данных измерения и выработки необходимых корректирующих воздействий. Выделяются проблемы формирования единой системы государственного финансового контроля и направления их устранения.

Ключові слова: *система державного фінансового контролю, суб'єкти, об'єкти, засоби і методи контролю, системи забезпечення контролю.*

Ключевые слова: *система государственного финансового контроля, субъекты, объекты, средства и методы контроля, системы обеспечения контроля.*

Постановка проблеми. Потребою сьогодення є формування дієвої системи державного фінансового контролю. Сьогодні доволі важливим і актуальним є питання розбудови і становлення цілісної системи державного фінансового контролю в Україні, без вирішення якого неможливо підвищити ефективність виробництва, конкурентоспроможність базових галузей національної економіки, розв'язати проблеми життєдіяльності держави, знизити рівень тінізації економіки і корупції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, Ю. Воронін, В. Двуреченських, М. Демідов, В. Дяченко, В. Жуков, Н. Залуцька, К. Захаров, О. Козирін, І. Микитюк, Л. Овсяников, С. Опьонишев, В. Пансков, П. Петренко, Н. Погосян, В. Поліщук, В. Родіонова, С. Рябухін, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столяров, А. Телепнева, В. Шевчук, В. Шлейніков, С. Шохін, Т. Юнусова та ін.

Високо оцінюючи внесок дослідників у висвітлення теоретико-методологічних засад і практичних аспектів організації ДФК, маємо, однак, зазначити, що на сьогодні залишається низка невирішених проблем у цій сфері. Ключовою з них є проблема функціонування органів державного фінансового контролю на засадах системного підходу, який передбачає, насамперед, пошук шляхів конструктивної взаємодії органів контролю різних рівнів, законодавче забезпечення їх організації і функціонування, єдину методологію спільної діяльності, створення єдиного інформаційного простору.

Мета статті – розробка пропозицій щодо формування ефективної системи державного фінансового контролю.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. В Україні досі відсутня єдина система ДФК, що негативно позначається на результативності і ефективності цього різновиду контрольної діяльності. Відтак потребою сьогодення є формування дієвої системи ДФК. Сьогодні доволі важливим і актуальним є питання розбудови

і становлення цілісної системи ДФК в Україні, без вирішення якого неможливо забезпечити, поступальний соціально-економічний розвиток, реальне реформування бюджетної системи та системи соціального забезпечення, розв'язання нагальних потреб у різних сферах життєдіяльності держави, ефективне використання державної власності, становлення в Україні громадянського суспільства [1].

В економічній і юридичній літературі поняття «система контролю» майже не вживається, а якщо й вживається, то найчастіше без змістовного і термінологічного аналізу. В технічній літературі це поняття вживається широко, оскільки створення скільки-небудь складного технічного об'єкта без системи контролю за його формуванням і функціонуванням практично неможливо. Системами контролю тут називають сукупність: 1) технічних пристроїв, що здійснюють вимір параметрів і контроль стану об'єкта за заданим алгоритмом; 2) засобів контролю і виконавців; 3) засобів контролю і суб'єкта контролю, об'єднаних в інформаційну систему контролю.

Нааявність зв'язків між переліченими елементами і необхідність здійснення аналітико-інформаційної роботи підкреслюють, що система контролю є багато в чому інформаційною системою, що базується на обробці великих масивів інформації, для чого необхідне застосування сучасних засобів її опрацювання.

Система контролю трактується і як сукупність організаційної структури і ініційованих її суб'єктами процесів управлінського, технологічного, агентського і оцінювального контролю, що включають методи, засоби і прийоми, які виявляють чи перешкоджають виникненню відхилень фактичного стану об'єкта від установленого еталона, для забезпечення досягнення цілей діяльності і його функцій в межах норм, установлених нормативно-правовими актами, і оптимальних ризиків [2].

В. Л. Плєскач і К. С. Жадько дещо розширюють ряд елементів системи фінансового контролю, включаючи до нього: суб'єктів, об'єкти, предмет, принципи, методи, форми, види контролю, етапи процесу контролю, прийняття управлінських рішень за результатами контролю [3, с. 86].

Вельми важливим, на наш погляд, є з'ясування сутності системи ДФК. Причому сутність останньої тлумачиться як спрощено як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих інститутів, які функціонують як єдине ціле, що мають спільні цілі і завдання [4], так і більш комплексно.

Розглядаючи ДФК як соціальну систему, основними характеристиками якої є: елементи (суб'єкт, об'єкт і контрольна дія), зв'язки, межі та середовище, а підсистемами – контролююча і контрольована (підконтрольна), С. М. Клімова робить висновок, що сукупність елементів ДФК може стати системою у разі, коли вона отримує здатність до самоорганізації, саморегулювання, адекватного реагування на зміни в середовищі, де перебуває (адже вона існує в межах конкретної держави з конкретними економічними умовами). Причому така система розглядається дослідницею і як статичне і як динамічне явище [5].

Дослідники висувують систему методичних підходів по побудови системи комплексного контролю в ході виконання проектів, яка, на наше переконання, певною мірою є правомірною, а відтак може бути використана й стосовно формування системи ДФК [6]:

1) структура системи контролю є упорядкованою і цілісною, що передбачає, що система термінологічно і структурно єдина, точно ідентифіковані всі джерела і одержувачі інформації, організація руху потоків інформації несуперечлива;

2) система контролю включає механізм зворотного зв'язку з інформацією про досягнення результатів, що уможливорює виявлення виникаючих, в тому числі непередбачуваних, проблем, і корегування дій з метою уникнення негативних відхилень в ході виконання проекту;

3) структура системи контролю має багаторівневий характер. При цьому декомпозиція кожного рівня, що послідовно деталізує опис системи, за складом процесів і зв'язків відповідає єдиному формату, що, зокрема, уможливорює заміну вирішення одного завдання великої складності (побудова системи контролю) розв'язанням великої кількості простіших завдань (за елементами і процесами кожного рівня декомпозиції);

4) концепція контролю має цілеспрямований наскрізний характер, що означає, що системоутворюючим чинником є кінцевий результат функціонування системи загалом. Організація процесів всередині системи підпорядкована логіці ієрархії і послідовності руху результатів. Відтак єдність інформації про результати забезпечується як по вертикалі рівнів декомпозиції, так і по горизонталі – від процесу до процесу всередині кожного рівня;

5) в основу побудови системи контролю покладена раціональна організація потоків інформації, що означає, що відправники і одержувачі

інформації точно ідентифіковані, забезпечена цілісність, безперервність і несуперечливість інформаційних потоків;

б) комплексний характер системи контролю передбачає забезпечення

постійних в ході виконання проекту взаємодій з системами планування, бюджетування і регулювання, а також оцінку прогнозу наслідків;

7) система контролю включає механізм верифікації отримуваної від виконавців інформації і стимулювання передачі достовірної інформації про хід виконання робіт по проекту;

8) концепція контролю носить адресний характер. Він націлений на учасників проекту, які приймають рішення про участь в ньому і його фінансуванні: замовника, інвестора і їх представників. Їм необхідно своєчасно одержувати інформацію про відхилення в ході виконання, прогнозні значення тривалості і вартості проекту, мати фінансовий резерв у разі невиконання заданих обсягів в запланований строк.

Втім, на наш погляд, запропонована система методичних підходів по побудови системи комплексного контролю в ході виконання проектів в основному акцентована на інформаційний аспект функціонування контрольної системи і не враховує повною мірою інші важливі підсистеми її формування, функціонування і розвитку.

Система ДФК визначається як поєднання структурної побудови ДФК, сукупності об'єктів та суб'єктів контролю та взаємодія між ними під час здійснення покладених функцій, при цьому необхідно доповнити його метою ДФК. В рамках органів системи визначаються такі складові, як зовнішній, внутрішній, відомчий та спеціалізований ДФК залежно від рівнів проведення [7].

Така система охоплює як нормативно-правову базу, так і органи, що здійснюють державний контроль, та форми і методи контролю [8, с. 203].

Проте, на наш погляд, у даних визначеннях штучно розірвано органічний зв'язок між структурою системи і її об'єктами і суб'єктами, а також неправомірно ототожнюються контролюючі органи й різновиди ДФК, а її забезпечуючі підсистеми зводяться лише до нормативно-правової, організаційної і методичної.

Вбачають у системі ДФК і складний механізм правових, фінансових, економічних, організаційних й інших методів впливу держави з метою забезпечити законність і достовірність фінансових операцій, об'єктивну оцінку їх економічної ефективності і доцільності, а також збільшення доходів бюджету, схоронність і розумне розпоря-

дження державною власністю [9, с. 140]. Однак, на наше переконання, система ДФК, звичайно, не зводиться лише до сукупності методів. Некоректним при цьому виглядає і використане словосполучення «механізм методів».

Розглядається система ДФК і як не строга ієрархія органів фінансового контролю і їх підпорядкованість, а як єдність цілей, принципів і узгодженість дій в сфері фінансового контролю за державними і муніципальними коштами [10]. Проте, на наше переконання, існування системи не може бути без наявності певних органів, а у різних органів ДФК апіорі не може бути однакових цілей.

А. О. Пантелєєв під системою ДФК розуміє сукупність взаємодіючих елементів (органів), уповноважених здійснювати основані на єдиних цілях, завданнях і принципах заходи з перевірки, попередження і усунення порушень фінансового законодавства державними і комерційними організаціями в цілях забезпечення розвитку і економічної безпеки держави [11]. Втім, на наш погляд, призначення системи ДФК не може зводитися виключно до перевірки, попередження і усунення порушень фінансового законодавства, а й оцінювати доцільність і ефективність різних аспектів функціонування підконтрольних суб'єктів.

І. І. Іванча, критично оцінюючи домінуюче в економічній літературі теоретичне уявлення про структурування системи ДФК на основі ієрархічності і підпорядкованості системи контролюючих органів вищому незалежному контрольному органу, робить висновок про те, що об'єктивна специфіка розвитку відносно відокремлених складових ДФК не завжди дозволяє забезпечити єдиний контрольний механізм [12].

А. Л. Овсяников, зазначає, що загальноприйнятого визначення поняття «система фінансового контролю» не існує, хоча термін широко використовується не лише в літературі, але й у нормативно-правовій, адміністративно-управлінській, навчальній та іншій пов'язаній з ДФК діяльності. Він наголошує, що автори, як правило, не розкривають змісту і особливостей фінансового контролю як суспільно-економічної системи; схему «будь-якої системи контролю» поширюють на систему фінконтролю, не помічаючи, що конструкція, представлена схемою, нелогічна й внутрішньо суперечлива; в ній штучно поєднані власні елементи системи і зовнішні умови її існування. Тому, на його думку, систему фінконтролю слід визначати і досліджувати так, як вона складається в реальній дійсності, в кон-

кретних діях людей, які формують і здійснюють суспільне регулювання і державне управління [13, с. 13-14].

Основна якісна характеристика системи ДФК – її єдність, яка забезпечується повнотою і несуперечливістю законодавчих й інших актів, що становлять правову базу, націленістю діяльності всіх органів контролю на досягнення достовірних результатів ревізій і перевірок на контрольованих напрямках і ділянках, застосуванням при здійсненні контрольних заходів однакових форм і методів контролю [13, с. 15].

Зазначається також, що система ДФК складається з таких елементів: суб'єкт, об'єкт, предмет, принципи, методи; процес контролю і прийняття рішень за його результатами [14].

М. В. Васильєва наголошує, що системою державного контролю, адекватною сучасним умовам управління, є «творча система державного контролю», що базується на процесному і концептуальному підході до управління, яка зможе виступити гарантом прав власників, захисту від чиновників; інструментом верифікації розроблених концепцій, програм і законів; механізмом контролю діяльності урядових органів управління і їх апаратів; перевірки ефективності дії законодавчих актів [15]. Однак, таке визначення, не дає уявлення про сутність даної системи.

На наш погляд, цілком можна погодитись з тим, що загалом дієва система має забезпечувати надійне здійснення ДФК за трьома основними напрямками:

формування і використання всіх державних коштів, незалежно від того, в якому вигляді вони існують – бюджетному чи будь-якому іншому;

діяльність органів виконавчої влади, на які покладено практичне проведення фінансової, бюджетної, кредитної, грошової, податкової та валютної політики;

залучення і використання коштів юридичних і фізичних осіб кредитними й іншими організаціями, яким законодавством надане таке право [13, с. 23].

Втім, вищевказані напрями, на наш погляд, охоплюють не всі об'єкти ДФК. А відтак вони мають бути доповнені такими аспектами, як використання державної власності; боргова, інвестиційна, митна, антимонопольна політики та політика ціноутворення; формування, роз-

поділ, перерозподіл й використання коштів для здійснення підприємницької діяльності, а також використання підприємницьких структур (насамперед, банків і небанківських фінансових установ) для обслуговування державних коштів; фінансова розвідка процесів, пов'язаних з існуванням «тіньової» економіки, політики в сфері протидії (запобіганням) легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Єдина система ДФК, на наш погляд, має включати повноцінні підсистеми зовнішнього і внутрішнього ДФК. Водночас, за теорією структурно-функціонального аналізу Е. Дюркгейма, що розглядає будь-який інститут (зокрема і фінансовий) з позицій відповідності певним суспільним потребам, підсистему парламентського ДФК можна уявити як: систему ідей, цінностей, цілей, норм, принципів, нормативно-правових актів, інститутів і відносин, об'єктів і предмету; сукупність завдань і функцій, форм і методів, техніки і технології фінконтролю, оцінку його ефективності тощо [16].

Висновки. Таким чином, узагальнюючи вищевказане, під системою ДФК, на наш погляд, слід розуміти цілісну взаємопов'язану і взаємозумовлену, ієрархічну та динамічну сукупність моделей, видів, функцій, принципів, цілей, завдань, предметів, суб'єктів, об'єктів, етапів, форм, методів й засобів забезпечення ДФК, призначених для виміру законності, доцільності, результативності і ефективності використання державних фінансових ресурсів і державної власності й реалізації фінансової, бюджетної, податкової, митної, грошово-кредитної, валютної, боргової, інвестиційної, антимонопольної політики та політики ціноутворення; здійснення підприємницької діяльності; фінансової розвідки процесів, пов'язаних з існуванням «тіньової» економіки, політики в сфері протидії (запобігання) легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму; вироблення і вжиття необхідних для їх вдосконалення превентивних і коригуючих заходів.

Наведене визначення відрізняється від існуючих визначень характеру взаємозв'язку між її елементами, уточненням їх переліку і мети використання, розширенням предмету ДФК, що дає чіткі орієнтири для формування такої системи.

Список використаних джерел:

1. Піхоцький В. Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / В. Ф. Піхоцький. — Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/VNULP/Management/2009_647/32.pdf.
2. Курныкина О. В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра экон. наук : спец. 08.00.12 «Бухгалтерский учет, статистика» / О. В. Курныкина. — М., 2011. — 46 с.
3. Плєскач В. Л. Фінансовий контроль у контексті трансформаційних процесів економіки / В. Л. Плєскач, К. С. Жадько // Фінанси України. — 2009. — № 6. — С. 85–92.
4. Табунщикова Т. Ф. Становление и развитие муниципального финансового контроля : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / Т. Ф. Табунщикова. — М., 2006. — 24 с.
5. Клімова С. М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління : автореф. дис. на здобуття ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С. М. Клімова. — Х., 2003. — 19 с.
6. Олексієнко Ю. Г. Контроль хода исполнения инвестиционных проектов : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами)» / Ю. Г. Олексієнко. — М., 2005. — 19 с.
4. Шевченко Н. В. Реформування системи державного фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи / Н. В. Шевченко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. — Вип. 29. — Суми, 2010. — С. 321–325.
5. Жураковський де Сас Т. Б. Проблеми і стратегічні пріоритети розвитку системи державного фінансового контролю / Т. Б. Жураковський де Сас // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 2. — С. 200–204.
6. Демидов М. В. Государственный финансовый контроль как важная составляющая управления финансами страны : правовой аспект / М. В. Демидов // Фундаментальные и прикладные исследования корпоративного сектора экономики. — 2013. — № 1. — С. 140–144.
7. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (с изменениями от 1 июля, 13, 28 декабря 2010 г., 4 мая, 1, 11 июля 2011 г.). — КонсультантПлюс, 2011.
8. Пантелеев А. А. Развитие системы взаимодействия органов таможенного, налогового и финансового контроля деятельности организации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами – сфера услуг)»; 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / А. А. Пантелеев. — М., 2008. — 29 с.
9. Иванча И. И. Развитие государственного финансового контроля в системе таможенных органов : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / И. И. Иванча. — Ростов-на-Дону, 2009. — 24 с.
10. Овсянников Л. Н. Ключевые проблемы формирования системы государственного финансового контроля / Л. Н. Овсянников // Финансовый журнал. — 2010. — № 1. — С. 11–24.
11. Ангелина И. А. Стратегический аудит в системе государственного финансового контроля [Электронный ресурс]. — Режим доступу : http://teoria-ractica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/3/ekonomika/angelina.pdf.
12. Васильева М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом [Электронный ресурс] / М. В. Васильева. — Режим доступу : <http://www.smartcat.ru/RegionEconomic/Portfolio.shtml>.
13. Герасимов В. Парламентский контроль исполнения бюджета [Электронный ресурс] / В. Герасимов. — Режим доступу : www.observer.materik.ru/observer/N5/5_13.htm.