

**Шевчук О.А.**  
**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

УДК 351.72

**Актуальність.** 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 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. Не менш важливим є й забезпечення дотримання національних фінансових інтересів і прав економічних агентів.

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, Є. Мних, Л.Овсяников, С.Оп'янишев, В.Пансков, П.Петренко, Н.Погосян, В.Поліщук, В.Родіонова, С.Рябухін, В.Симоненко, С.Степашин, І.Стефанюк, М.Столярів, А.Телепнева, В.Шевчук, В.Шлейніков, С.Шохін, Т.Юнусова та ін.

**Постановка проблеми.** Для ефективного проведення єдиної державної фінансової політики фінансові органи державної влади мають функціонувати як система, так саме системний підхід дозволяє впелести державний фінансовий контроль у живу тканину соціально-економічного життя суспільства, аналізувати і враховувати всі значущі чинники розвитку економіки країни, кваліфіковано оцінювати і прогнозувати наслідки рішень, що зачіпають фінансово-матеріальну сферу. Системний підхід до державного фінансового контролю передбачає, насамперед, пошук шляхів конструктивної взаємодії контрольних органів різних рівнів, законодавче забезпечення їх організації і функціонування, єдину методологію спільної діяльності, створення єдиного інформаційного простору.

**Мета статті** полягає в розробці пропозицій щодо формування ефективної системи державного фінансового контролю.

**Виклад основного матеріалу.** 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.

При цьому третє визначення є найповнішим і може слугувати основою для розробки поняття системи контролю в сфері державного управління. Відтак, система контролю представляє собою 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.

Включення в систему контролю об'єкта означає, що система має бути унікальною і створюватися для кожного конкретного об'єкта контролю. Необхідно також визначити роль і місце суб'єкта контролю. В кожній системі контролю використовуються лінійні, функціональні і операційні типи контролю, а також загальні методи контролю.

Важлива роль в системі контролю належить засобам контролю. В поняття “засоби контролю” доцільно включати не лише якісь технічні засоби, але форми і методи контролю, які необхідно розробляти для даної конкретної системи.

Наявність зв'язків між переліченими елементами і необхідність здійснення аналітико-інформаційної роботи підкреслюють, що система контролю є багато в чому інформаційною системою, що базується на переробці великих масивів інформації. Для виконання такої роботи необхідно застосування сучасних засобів її переробки.

При цьому найпростіші системи контролю виконують лише окремі завдання, тобто здійснюють лише інформаційно-вимірні функції. Складніші системи контролю, крім інформаційно-вимірних функцій, виконують ще і аналітико-коригуючі.

Складні системи контролю мають множинність характеристик, що відображають їх властивості. До основних характеристик найчастіше відносять такі: *ефективність контролю, його достовірність, точність, “продуктивність” контролю, тривалість часу роботи системи, швидкодія, витрати на здійснення контролю, час, необхідний на приведення системи в працездатний стан, обсяг контролю, універсальність і гнучкість програм контролю, кількість і характер сигналів, що “зондуються” і спостерігаються, зміст і форма надання результатів контролю (візуальна індикація, реєстрація, звукова сигналізація), режим роботи системи, ступінь автоматизації, віддаленість від об'єктів контролю, конструктивне виконання, кількість персоналу, що обслуговує роботу систем, його кваліфікація тощо*[1].

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 встановленого еталона, для забезпечення досягнення цілей діяльності і його функцій в межах норм, встановлених нормативно-правовими актами, і оптимальних ризиків [2].

В.Л.Плескач 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].

Розглядаючи державний фінансовий контроль 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 державного фінансового контролю може стати системою у випадку, 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* [4].

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 державного фінансового контролю [5]:

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;

6) 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 проекті 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.

Особливою проблемою у формуванні єдиної системи державного фінансового контролю є майже повна відсутність у науковій літературі комплексного теоретичного обґрунтування засад функціонування державного фінансового контролю підприємницької діяльності. А відтак логічно незавершеним залишається визначення сутності, функцій, об'єктів, суб'єктів, принципів організації такого контролю [6]. Крім того, хоча, як зазначають фахівці [7], державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні де-факто існує, однак його поняття теоретично не сформульоване і юридично не закріплене. Свідченням цього є відсутність у широкому обігу зазначеного терміна та єдиного розуміння його змісту.

Аналіз наукових уявлень у сучасних розробках про контроль і його місце в діяльності організації, необхідний для обґрунтування концептуальних напрямів дослідження з визначення шляхів модернізації, свідчить про широкий спектр думок, їх описовий характер, перевантаженість атрибутами, суперечливість у змістовному аспекті, спрямованість на вузьку сферу дослідження. В усіх дослідженнях наголошується на важливому призначенні контролю в управлінні, однак функціональна роль і цілі контролю не визначені чи визначені не чітко, без розмежування функцій контролю і управління, що стирає межу між цими видами діяльності і ускладнює формування ефективної системи контролю [8].

Вельми важливим, на наш погляд, є з'ясування сутності системи державного фінансового контролю. Причому сутність останньої тлумачиться як спрощено як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих інститутів, які функціонують як єдине ціле, що має спільні цілі і завдання [8], так і більш комплексно.

І.І.Іванча, критично оцінюючи домінуюче в економічній літературі теоретичне представлення про структурування системи державного фінансового контролю на основі ієрархічності і підпорядкованості системи контролюючих органів вищому незалежному контрольному органу, робить висновок про те, що об'єктивна специфіка розвитку відносно відокремлених складових державного фінансового контролю не завжди дозволяє забезпечити єдиний контрольний механізм [9].

У цьому зв'язку, як нам уявляється, доцільно навести аналіз підходів до визначення цього поняття, здійснений російським дослідником Л.Овсяниковим [10]. Він, зокрема, зазначає, що стосовно фінансового контролю загальноприйнятого визначення поняття "*система*" не існує, хоча термін широко

використовується не лише в літературі, але й у нормативно-правовій, адміністративно-управлінській, навчальній та іншій пов'язаній з державним фінансовим контролем діяльністю.

Те, що пропонується сьогодні в літературі, на його думку, мало придатне для аналізу і розуміння сутності явища, хоча й претендує на наукову обґрунтованість і аналітичну спрямованість. Л.Овсяников наголошує, що автори, як правило, не розкривають змісту і особливостей фінансового контролю як суспільно-економічної системи. Як приклад він наводить один з підручників з фінансового контролю для вищих навчальних закладів, де зазначається: "Будь-яка система контролю складається з таких елементів: предмет (що контролюють); об'єкт (кого контролюють); суб'єкт (хто контролює); сфера діяльності; принципи; процес; метод (методика); техніка і технологія; механізм; збір і обробка вихідних даних (інформації) для проведення контролю; результат; суб'єкт, що приймає рішення за результатами контролю (це може бути і суб'єкт контролю); прийняття рішення за результатами контролю" [10].

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 [1].

На наш погляд, цілком можна погодитись і з тим, що загалом дієва система має забезпечувати надійне здійснення державного фінансового контролю 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 [10].

Серед дослідників існують різні погляди на шляхи реалізації системного підходу в організації державного фінансового контролю. Так, на думку М.Столярова, "системний підхід має два взаємодоповнюючих аспекти: *гносеологічний (пізнавальний)* і *конструктивний*. Останній використовується при проектуванні і організації систем. В правовій державі процес створення суспільно значущої системи здійснюється за допомогою правотворчості. Саме в сфері правотворчої діяльності знаходиться ключ до вирішення багатьох проблем створення системи державного фінансового контролю" [10].

В основному погоджуючись з таким поглядом, все ж таки слід зазначити, що за всієї значущості правотворчої діяльності вона не може бути єдиною панацеєю формування системи державного фінансового контролю. Останнє, на наш погляд, неможливе також без наявності належної правозастосовної практики, чітко структурованої системи органів різних гілок влади й розмежування їх повноважень, обґрунтованого методологічного забезпечення контрольної діяльності, підвищення фінансової дисципліни в країні, високого рівня інформатизації суспільства.

При цьому складність організаційного забезпечення державного фінансового контролю полягає в тому, що, з одного боку, потрібно забезпечити умови для проведення єдиної державної політики фінансового контролю, що, в свою чергу, вимагає створення загальнодержавної системи фінансового контролю; з іншого боку, органи фінансового контролю мають зберегти певну незалежність для ефективного здійснення своєї діяльності. Причому формування системи фінансового контролю на рівні виконавчої влади не охоплює весь державний фінансовий контроль. Для створення загальнодержавного (національного) фінансового контролю необхідне встановлення посередньої взаємодії між такими органами влади, як рахункова палата, центробанк, уряд й іншими відповідними органами [12].

Одним з важливих завдань держави у здійсненні фінансового контролю є досягнення оптимального співвідношення між витратами на організаційне забезпечення фінансового контролю та його результатами. При цьому необхідний результат фінансового контролю – не збільшення кількості здійснюваних контрольних заходів, а його ефективність, що має на увазі чітке усвідомлення контрольованими сутності фінансового контролю, формування впевненості в тому, що виявлення порушень, які вони скоїли, - лише питання часу. Для цього необхідно, по-перше, створення системи загальнодержавного фінансового контролю, що дозволяє взаємодіяти органам фінансового контролю різних гілок влади. По-друге, механізм взаємозв'язку елементів цієї системи має забезпечувати достовірність, своєчасність і повну доступність інформації. Для підвищення ефективності організаційного забезпечення діяльності держави в сфері фінансів необхідно сформувати діючу багаторівневу неієрархічну систему фінансових органів державної влади (із застосуванням прямої (лінійної, функціональної) і посередньої влади), здатну забезпечити єдину державну фінансову політику.

Ось чому для створення такої системи, по-перше, необхідно уточнити правовий статус (цілі, функції, організаційна структура, компетенція) кожного з фінансових органів державної влади, що дозволяє адаптувати їх відомчі інтереси до загальнодержавних. По-друге, слід сформувати механізм системної взаємодії між фінансовими органами державної влади, що сприяє збереженню необхідного рівня їх самостійності і забезпеченню цілісності їх функціонування при розробці й організації діяльності держави в сфері податкової, бюджетної, грошової, валютної й інших політик, які входять до складу єдиної державної фінансової політики. При цьому одним з головних завдань системи з посередньою (нелінійною) адміністративно-правовою конструкцією є забезпечення прозорості діяльності фінансових органів влади для суспільного контролю. Вона досягається за рахунок створення механізму, що забезпечує доступність до

інформації органам державної влади (через своїх діючих представників чи призначених ними посадових осіб), відомчі інтереси яких не завжди співпадають [12].

Сучасна практика державного фінансового контролю в Україні характеризується численними вадами забезпечувальних підсистем, що вимагає як поглиблених теоретичних досліджень даної проблематики, так і вжиття конкретних заходів для поліпшення ситуації в цій сфері. Водночас, на сьогодні бракує й ґрунтовних наукових праць, присвячених усім забезпечувальним підсистемам системи державного фінансового контролю. Якщо питання нормативно-правового, організаційно-методичного, кадрового і технологічного забезпечення державного фінансового контролю досліджені достатньо повно, то наукового і інформаційно-аналітичного – потребують проведення більш ґрунтовних досліджень. Відтак, необхідно уточнити перелік і змістовні характеристики наукової і інформаційно-аналітичної забезпечувальних підсистем системи державного фінансового контролю.

Формування ефективної системи державного фінансового контролю має підкріплюватися змістовним науковим супроводом, що в свою чергу передбачає з'ясування сутності наукової складової цього процесу, достовірне визначення ступеня наукової обґрунтованості сучасної контрольної практики на основі використання певних специфічних показників і реалізацію конкретних заходів з підвищення її рівня.

**Висновки.** Дієва система має забезпечувати надійне здійснення державного фінансового контролю 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.

#### Джерела та література:

1. Васильєва М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом : [Электронный ресурс] / М. В. Васильева. – Режим доступа : <http://www.smartcat.ru/RegionEconomic/Portfolio.shtml>
2. Курныкина О. В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях : автореф. дисс. ... 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. 86.
4. Клімова С. М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління / С. М. Клімова. – Х., 2003. – 19 с.
5. Олексієнко Ю. Г. Контроль хода исполнения инвестиционных проектов : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами) / Ю. Г. Олексієнко. – М., 2005. – 19 с.
6. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. – К. : Знання України, 2006. – С. 24.
7. Стефанюк І. Б. Теоретичні засади побудови нової системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2003. – № 11. – С. 139.
8. Табунщикова Т. Ф. Становление и развитие муниципального финансового контроля : автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит / Т. Ф. Табунщикова. – М., 2006. – 24 с.
9. Иванча И. И. Развитие государственного финансового контроля в системе таможенных органов: автореф. дисс. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит / И. И. Иванча. – Ростов н/Д., 2009. – 24 с.
10. Овсянников Л. Н. Ключевые проблемы формирования системы государственного финансового контроля / Л. Н. Овсянников // Финансовый журнал. – 2010. – № 1. – С. 13-14.
11. Родионова В. М. Финансовый контроль / В. М. Родионова, В. И. Шлейников. – М. : ИД ФБК-Пресс, 2002. – С. 19.
12. Асадов А. М. К вопросу об административно-властных отношениях в системе финансовых органов государственной власти / А. М. Асадов // Вестник УИЭУиП. – 2008. – № 4. – С. 11.