



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 351.72

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ: НАУКОВА ПАРАДИГМА

ШЕВЧУК О., к. е. н., доцент кафедри фінансового аналізу і контролю КНТЕУ

Стрімке збільшення масштабів фінансової діяльності держави, юридичних і фізичних осіб, а також ускладнення зв'язків і відносин у фінансово-економічній сфері зумовлюють зростання ролі державного фінансового контролю в життєдіяльності будь-якої країни.

Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О. Барановський [1], В. Бурцев [2], В. Двуреченських [3], М. Демідов [4], О. Козирін [5], Є. Мних [6], Н. Погосян [7], С. Рябухін [8], В. Симоненко [1], С. Степашин [9], І. Стефанюк [10], М. Столяров [11], А. Телепнева [12], В. Шевчук [13], С. Шохін [14], Т. Юнусова [15] та ін.

Водночас, дослідження теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю, попри численні публікації з цієї проблематики, все ще залишається логічно незавершеним. Адже відсутнє однозначне трактування сутності фінансового контролю загалом і державного фінансового контролю зокрема (як у цілому, так і внутрішнього та зовнішнього), їх мети і завдань, форм і класифікації різновидів, функціонального призначення й об'єкта, принципів організації й використовуваного інструментарію, а також відсутня науково обґрунтована концепція створення єдиної системи державного фінансового контролю та посилення її превентивної функції. Це значною мірою негативно позначається на організації державного фінансового контролю, спричиняє недостатньо чітке розмежування функцій контролюючих органів і неналежну координацію їх діяльності, численні дублювання в їхній роботі.

Отже, значущість державного фінансового контролю і логічна незавершеність наукових напрацювань у цьому напрямі зумовлюють необхідність продовження досліджень.

Метою статті є уточнення теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю і перспективних напрямів його розвитку в Україні.

Фінансовий контроль розглядається дослідниками таким чином:

- комплексна, багатоаспектна, міжгалузева система спостереження державними органами, наділеними законодавством контрольними функціями, за фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів з метою встановлення законності й доцільності фінансових та інших операцій, пов'язаних із ними, а також для оцінки економічної ефективності цієї діяльності та виявлення фінансових резервів [16];
- складова частина загальної структури контрольних органів держави і найважливіший елемент фінансової системи [4];
- різновид контролю, пов'язаного з фінансовою діяльністю держави, підприємства, організації тощо [17, с. 57];
- сукупність регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їх учасники в легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного сектора, а також діяльність інших господарюючих суб'єктів незалежно від форм власності [7, с. 109];
- форма реалізації контрольної функції фінансів, тобто притаманної фінансам властивості слугувати засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу [18];
- складне економіко-правове утворення [19];
- функція управління.

Спектр поглядів на сутність фінансового контролю доволі широкий. При цьому одні дослідники акцентують увагу на системі спостереження державними органами виключно фінансово-господарської діяльності господарюючих суб'єктів. Однак такий підхід звучить як суб'єктний, так і об'єктний ряд фінансового контролю: *по-перше*, фінансовий контроль як такий може здійснюватися не лише державними органами з відповідними функціями; *по-друге*, його об'єктом має бути не лише фінансово-господарська діяльність суб'єктів господарювання, а й державних установ, організацій і навіть фізичних осіб. Якщо з твердженням, що фінансовий контроль є елементом фінансової системи (хоча, навряд чи найважливішим) цілком можна погодитись, то вважати його складовою частиною загальної структури контрольних органів держави не можна, оскільки тим самим він зводиться лише до суб'єктів фінансового контролю. У третьому і четвертому визначеннях фінансового контролю не враховується факт неодмінного контролю в частині хоча б правильності і своєчасності сплати податків, обов'язкових зборів і платежів фізичними особами, а також надання їм податкових пільг.

Окремими авторами акцентується увага і на суб'єктах фінансового контролю. Під фінансовим контролем розуміється здійснювана з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних, а в деяких випадках і недержавних органів, наділених законом відповідними повноваженнями, в цілях установа законності і достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності та виявлення резервів її підвищення, збільшення дохідних надходжень до бюджету і збереження державної власності [5, с. 81].

Неоднозначним є й тлумачення дослідниками функціонального призначення фінансового контролю: М. Демідов [5] вбачає призначення фінансового контролю в успішній реалізації функцій держави з забезпечення процесу формування і ефективного використання фінансових і матеріальних ресурсів у всіх сферах і ланках життєдіяльності суспільства; С. Опьонишев і В. Жуков стверджують, що в основі функції фінансового контролю знаходиться процес вивчення певного об'єкта (предмета чи явища) з метою встановлення закономірностей його виникнення, розвитку чи перетворення в інтересах раціонального використання в практичній діяльності людей [16]. Водночас, на їх думку, контрольна діяльність має власні функції: фіксації відхилень, аналізу, коригування, соціальної превенції, правоохорони.

Однак, крім згаданих, фінансовий контроль виконує політико-забезпечуючу функцію, оскільки покликаний сприяти успішній реалізації фінансової політики держави (в усіх сферах її життєдіяльності) і суб'єктів господарювання, а також бюджетуванню домогосподарств.

Специфіка фінансового контролю полягає в його обов'язковості для всіх суб'єктів господарювання, суворій нормативно-правовій обґрунтованості [4], сфері дії і виключно грошовій оцінці, а також використовуваних методичних прийомах.

Аналіз думок вчених, викладених в економічній і спеціальній юридичній літературі, дозволяє зробити висновок, що існує кілька точок зору на поняття державного фінансового контролю [12, с. 55]: окремий вид діяльності органів державного управління; контрольні функції органів державного управління; способи і засоби; сфера діяльності спеціально уповноважених органів держави; діяльність держави. Безумовно, наведені погляди неповною мірою відбивають сутність державного фінансового контролю.

Змістовно під державним фінансовим контролем розуміють:

- контроль, здійснюваний державними органами чи від імені держави в цілях забезпечення єдиної державної фінансової політики і фінансових інтересів держави та її громадян [20, с. 15];
- об'єктивно зумовлену діяльність людини, мета якої оцінити відхилення параметрів, що фактично реєструються, які характеризують дії держави в фінансово-економічному просторі, від установлених для них норм [8];

- контроль над формуванням, відтворенням і використанням національного надбання [9];
- один із етапів бюджетного процесу [21, с. 5];
- систему наукових знань [9, с. 84].

У зв'язку з цим слід зазначити, що: *по-перше*, навряд чи правомірно зводити сутність державного фінансового контролю до об'єктивно зумовленої діяльності людини; *по-друге*, стосовно державного фінансового контролю слід вести мову про контроль не лише формування, відтворення і використання національного надбання, а й про його розподіл; *по-третьє*, тлумачення цього терміна лише як одного з етапів бюджетного процесу істотно звужує уявлення про його сутність, оскільки державний фінансовий контроль передбачає контроль за виконанням державного бюджету і бюджетів державних позабюджетних фондів, організацією грошового обігу, використанням кредитних ресурсів, станом внутрішнього і зовнішнього державного боргу, державною власністю як джерела доходів, державних резервів, наданням фінансових і податкових пільг і преференцій.

Для характеристики державного фінансового контролю в бюджетній сфері використовуються терміни "фінансовий контроль у бюджетній сфері" [22], "бюджетний контроль" [23], "бюджетно-фінансовий контроль" [14], "фінансово-бюджетний контроль" [24], "аудит ефективності" [25], "аудит доцільності" [26], "зовнішній аудит бюджетів", "оцінка результатів при бюджетуванні, орієнтованому на результат" [27]. Причому окремі науковці ототожнюють поняття "державний фінансовий контроль" і "бюджетний контроль" [9, с. 124–132]. З такою позицією не можна погодитися, оскільки державний фінансовий контроль за своєю сутністю є значно ширшим за бюджетний, так само як і фінанси – за бюджет. Державний фінансовий контроль крім бюджетного містить також податковий, митний, валютний контроль, контроль грошового обігу і державного боргу, банківський і страховий нагляд, нагляд за професійними учасниками фондового ринку.

Отже, об'єктом державного фінансового контролю визначають:

- відносини, що виникають між державою, з одного боку, і юридичними і фізичними особами, з іншого боку, щодо виробництва і розподілу національного доходу в територіальному і галузевому розрізах і його ефективного використання [9, с. 91];
- грошові відносини, що виникають у зв'язку з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави (і її організацій) і використанням цих коштів на задоволення потреб держави і всього суспільства [28, с. 31];
- грошові, розпорядчі процеси при формуванні та використанні фінансових ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи держави [29, с. 107];

- не лише механізм відстеження бюджетного процесу, а й моніторинг, аналіз стану економіки та суспільства, спрямований на фінансову оцінку ефективності використання державою ресурсів, які їй виділяються [8].

"Зовнішній аудит бюджетів" В. Двуреченських тлумачить як контроль за використанням відповідних бюджетів і бюджетів державних позабюджетних фондів, проведення експертизи проектів бюджетів, цільових програм і інших нормативно-правових актів бюджетного законодавства [3, с. 9–22]. При цьому, на його думку, зовнішній аудит бюджетів не може зводитися лише до контролю їх виконання, а має вирішувати такі завдання, як оцінка діяльності органів влади з надання гарантованих конституцією і нормативно-правовими актами послуг населенню, співвідношення якості й обсягу цих послуг і витрат державних ресурсів, а також впливу виконання бюджету на соціально-економічний розвиток країни.

Зовнішній фінансовий контроль трактується різними дослідниками як контроль [11, с. 20]:

- за діяльністю виконавчої влади у сфері розпорядження державними фінансами і власністю, що здійснюється органами, незалежними від неї, формується представницькою (законодавчою) гілкою влади;
- відносно якогось відомства, що здійснюється нібито "зовні" державними і недержавними органами фінансового контролю;
- здійснюваний лише недержавними органами.

Найбільш обґрунтованим є перший підхід до визначення зовнішнього фінансового контролю.

Особливою проблемою у формуванні єдиної системи державного фінансового контролю є те, що у науковій літературі майже відсутнє теоретичне обґрунтування засад функціонування державного фінансового контролю підприємницької діяльності. Невизначеними залишаються сутність, функції, об'єкти, суб'єкти, принципи організації такого контролю [1, с. 24]. Хоча, як зазначають фахівці [10, с. 139], державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні де-факто існує, однак його поняття теоретично не сформульоване і юридично не закріплене. Це підтверджує також відсутність у широкому обігу зазначеного терміна та єдиного розуміння його змісту.

Функціональне призначення державного фінансового контролю тлумачиться неоднозначно. Від спрощеного підходу, за яким державний фінансовий контроль є найважливішим засобом забезпечення законності у фінансовій і господарській діяльності [30, с. 77] чи виконує інформаційну, профілактичну і мобілізуючу функції [10, с. 139] до достатньо ґрунтовного, згідно з яким, він забезпечує повноту надходжень коштів до бюджетів різних рівнів і бюджетів державних поза-

бюджетних фондів; законність і правильність їх витрачання; збереження і підвищення ефективності використання державної власності; запобігання фінансовим порушенням в державному і недержавному секторах економіки і економічну безпеку [31, с. 29].

Державний фінансовий контроль базується на певних принципах. М. Столяров визначає такі [11, с. 18–19]: цілісність, структурованість, ієрархічність, функціональність, інформаційність. Крім того, зазначається, що диференціація суспільних відносин, пов'язаних із здійсненням державного фінансового контролю, в країнах з ринковою економікою базується на принципі розподілу влад і поділяється на внутрішній і зовнішній контроль [32, с. 8–9].

Серед основних принципів здійснення контролю виокремлюються також: регулярність, повсюдність, універсальність, превентивність, дієвість, реальність, гласність, неупередженість, незалежність працівників контрольних органів [33]; плановість, системність, безперервність, демократичний централізм, законність, об'єктивність, гласність, ефективність [9, с. 96–97]; незалежність, відповідальність, збалансованість [2, с. 99].

Цілком можна погодитися і з вітчизняними вченими [1, с. 37], на думку яких, ефективне функціонування системи державного фінансового контролю можливе за умови реалізації таких принципів у діяльності контрольних органів:

- достатності законодавчо встановлених повноважень для контрольних органів гілок державної влади;
- об'єктивності органів загальнодержавного фінансового контролю і гласності їх діяльності;
- невідворотності покарання за порушення податкового і бюджетного законодавства;
- плановірності в системі добору об'єктів фінансового контролю, заснованій на циклічності (періодичності) перевірок;
- консолідованої взаємодії органів загальнодержавного фінансового контролю, здійснюваного в формі спільних перевірок, інших організаційних формах тимчасового характеру як по лінії однойменних різнорівневих органів, так і по лінії різнойменних органів, функціонуючих на одному рівні – державному, регіональному, муніципальному.

Цей перелік має бути доповнений принципом пріоритетності законодавчої регламентації здійснення державного фінансового контролю.

Поряд із систематизацією та уточненням теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю слід звернути увагу на виявлення перспективних напрямів його розвитку й вдосконалення в Україні.

Увага контролюючих органів має концентруватися не лише на дотриманні норм податкового і митного законодавства, а й на їх ефективності та якості адміністрування, розробці конкретних рекомендацій з розв'язання системних проблем, що знижують ефективність роботи державних податкової та митної служб. Предметом постійних перевірок мають бути обґрунтованість планування та дієвість контролю податковою службою повноти нарахувань і своєчасності надходжень до бюджету податків, обов'язкових зборів і платежів (зокрема, за використання природних ресурсів).

Валютний контроль є складовою валютної політики держави у сфері організації контролю і нагляду за дотриманням законодавства при здійсненні валютних і зовнішньоекономічних операцій і неодмінним чинником забезпечення фінансової безпеки держави. Він містить: контроль переміщення через митний кордон валютних цінностей, контроль валютних операцій; контроль виконання резидентами зобов'язань перед державою в іноземній валюті [15, с. 319]. Серед важливих сфер державного фінансового контролю має бути контроль за повним і своєчасним поверненням до країни експортної виручки і запобігання непродуктивному відпливу капіталу за кордон, контроль за офіційними золотовалютними резервами, ефективним управлінням ними. Для його здійснення необхідно, насамперед, ухвалити закон про валютне регулювання і валютний контроль, розробити відповідне методичне забезпечення і залучити кваліфікованих і досвідчених фахівців.

Перспективним напрямом державного фінансового контролю є комплексний контроль за використанням бюджетних коштів державними корпораціями, їх розрахунками з підрядними організаціями, дотриманням фінансової дисципліни, що вимагає однозначного законодавчого унормування функціонування таких корпорацій, відповідальності їх керівництва за результати фінансово-господарської діяльності й процедур зовнішнього контролю за їх роботою.

Під жорстким державним фінансовим контролем має бути і реалізація стратегічно значущих програм і національних проектів, що вимагає якісно нових підходів до діяльності контрольних органів, орієнтованої на оцінку кінцевих результатів, економічність пропонуваного рішення, ефективність використання фінансових ресурсів. У цьому плані дуже важливим є створення системи наскрізного контролю, яка б дозволяла виявляти "вузькі місця" в реалізації програм і проектів й враховувати цю інформацію при формуванні та реалізації держзамовлення на товари, роботи і послуги; уточнення повноважень різних контрольних органів і підвищення рівня координації їх діяльності, поліпшення планування контрольних і експертно-аналітичних заходів, а також підвищення кваліфікації контролерів.

Не менш важливо контролювати повноту і якість виконання місцевими адміністраціями своїх повноважень, в тому числі щодо надання громадам відповідних послуг.

Предметом особливої уваги мають стати і ризики, пов'язані зі зниженням дохідності і можливістю банкрутства містоутворюючих підприємств, які є основою формування місцевих бюджетів.

Отже, для успішної ж реалізації перспективних напрямів державного фінансового контролю потрібно поліпшувати його нормативно-правове, організаційно-методичне, інформаційно-аналітичне, фінансове, кадрове і технічне забезпечення. Завдання ж підвищення результативності й ефективності державного фінансового контролю потребує: уточнення його теоретико-методологічних засад, розробки науково обґрунтованої концепції його розвитку і створення єдиної системи, прийняття закону про його єдину систему, уніфікації та встановлення реального пріоритету норм чинного законодавства, докорінного вдосконалення правозастосовної практики в країні, підвищення рівня координації роботи контролюючих і правоохоронних органів, посилення превентивної функції контролю, вдосконалення методичного, кадрового, інформаційно-аналітичного і технічного забезпечення контролюючих органів, зростання захищеності і престижності праці їх працівників, розробки і використання критеріїв і показників ефективності їх діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект)* / В. К. Симоненко, О. І. Барановський, П. С. Петренко. — К. : Знання України, 2006. — 280 с.
2. *Бурцев В. В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: теория и практика* / В. В. Бурцев. — М. : Дашков и К, 2002. — 496 с.
3. *Двуреченских В. А. Проблемы теории и методологии внешнего аудита бюджета. Начала государственного аудита* / В. А. Двуреченских. — М. : Изд. дом "Финансовый контроль", 2006. — 256 с.
4. *Демидов М. В. Система внешнего государственного финансового контроля в России* / М. В. Демидов // Вестник Чувашского ун-та. Гуманитарные науки. — 2006. — № 6. — С. 157–163.
5. *Козырин А. Н. Концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации* / А. Н. Козырин // Мат. науч.-практ. конф. "Единая концепция государственного финансового контроля в Российской Федерации". — М. : Изд. дом "Финансовый контроль", 2002. — 88 с.
6. *Державний фінансовий аудит: Методологія та організація* : монографія [Є. В. Мних, М. О. Никонович, Н. С. Барабаш та ін.]; за ред. Є. В. Мниха. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. — 319 с.
7. *Погосян Н. Д. Счетная палата Российской Федерации* / Н. Д. Погосян. — М. : Юристъ, 1998. — 304 с.
8. *Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов*. — М. : Наука, 2004. — С. 8.

9. *Государственный финансовый контроль: учебник* / С. В. Степашин, Н. С. Столяров, С. О. Шохин, В. А. Жуков. — СПб. : Питер, 2004. — 557 с.
10. *Стефанюк І. Б.* Теоретичні засади побудови нової системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності / І. Б. Стефанюк // *Фінанси України*. — 2003. — № 11. — С. 137–145.
11. *Столяров Н. С.* Системный подход к организации государственного финансового контроля: проблемы и задачи / Н. С. Столяров // *Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление*. — 2006. — № 2. — С. 18–22.
12. *Телепнева А. В.* Финансовый контроль как функция государства / А. В. Телепнева // *Вестник СПб. ун-та МВД России*. — 2008. — № 2. — С. 54–58.
13. *Шевчук В. О.* Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою : монографія / В. О. Шевчук. — К. : Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 1998. — 371 с.
14. *Шохин С. О.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России : науч.-метод. пособие / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. — М. : Финансы и статистика, 1997. — 240 с.
15. *Юнусова Т. Т.* Ретроспективно-исторические аспекты влияния валютного контроля на обеспечение внешнеэкономической безопасности России / Т. Т. Юнусова // *Экон. вестник Ростов. гос. ун-та*. — 2009. — Т. 7. — № 4 (Ч. 3). — С. 319–321.
16. *Опенышев С. П.* Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля / С. П. Опенышев, В. А. Жуков // *Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации*. — 1999. — № 12. — С. 188–195.
17. *Асадов А. М.* К вопросу о формировании системы органов финансового контроля в России / А. М. Асадов // *Вестник ПУРГУ*. — 2005. — № 8. — С. 56–66.
18. *Козырин А. Н.* Публичные финансы: взаимодействие государства и общества / А. Н. Козырин. — М., 2002. — 37 с.
19. *Лагутин И. Б.* Понятие регионального финансового контроля [Электронный ресурс] / И. Б. Лагутин // *Финансовое право*. — 2009. — № 7. — Режим доступа : <http://lawinfo.ru/catalog/contents-2009/finansovoe-pravo/7>.
20. *Мельник М. В.* Ревизия и контроль : учеб. пособие / М. В. Мельник, А. С. Пантелеев, А. Л. Звездин. — М. : КноРус, 2007. — 520 с.
21. *Суконников Е. С.* Совершенствовать финансовый контроль / Е. С. Суконников // *Финансы*. — 2002. — № 12. — С. 5–7.
22. *Землин А. И.* Бюджетное право. Схемы и комментарии / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Юриспруденция, 2001. — 240 с.
23. *Орлова М. Е.* Правовые и организационные проблемы бюджетного контроля / М. Е. Орлова // *Вестник КГФЭИ*. — 2008. — № 1. — С. 34–37.
24. *Смирнова Л. Н.* Снижение угроз экономической безопасности государства с помощью системы финансово-бюджетного контроля / Л. М. Смирнова // *Вестник СПб. ун-та МВД России*. — 2009. — № 1. — С. 104–111.
25. *Козенко Ю. А.* Аудит эффективности бюджетных расходов в системе государственного финансового контроля / Ю. А. Козенко, Г. В. Федотов // *Финансы*. — 2007. — № 8. — С. 17–27.
26. *Синева Е. Н.* Государственный финансовый контроль в управлении регионов / Е. Н. Синева // *Финансы и кредит*. — 2006. — № 25. — С. 38–41.
27. *Синева Е. Н.* Особенности финансового контроля при бюджетировании, ориентированном на результат / Е. Н. Синева // *Финансы и кредит*. — 2007. — № 4. — С. 35–39.

ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

28. *Родионова В. М.* Финансовый контроль : учебник В. М. Родионова, В. И. Шлейников. — М. : ИД ФКБ-ПРЕСС, 2002. — 320 с.
29. *Финансовое право* : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М. : Юристъ, 2001. — 495 с.
30. *Кузьмичев С. В.* Понятие валютного контроля как вида государственного финансового контроля / С. В. Кузьмичев // Актуальные проблемы российского права. — 2009. — № 1. — С. 77–82.
31. *Грачева Е. Ю.* Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина. — М. : Проспект, 2005. — 272 с.
32. *Контрольно-счетные органы Российской Федерации* / А. В. Коровников, Н. С. Столяров, К. В. Сурков, В. И. Шлейников ; под общ. ред. С. В. Степашина. — М. : Изд. дом "Финансовый контроль", 2001. — 151 с.
33. *Финансы*: сущность и управление [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.upravfinans.tk/asup.html>.