

Завистовська Г.І.,
старший викладач кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

СИСТЕМА УРЯДОВОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

SYSTEM OF THE GOVERNMENTAL FINANCIAL CONTROL

Zavystovska G.,
Senior Lecturer in the Department of Finance,
ARU "Kyiv National Economic University
named after Vadym Hetman"

АНОТАЦІЯ. Досліджується формування дієвої системи урядового фінансового контролю. Система урядового фінансового контролю розглядається як впорядкована сукупність, яка має мету, місію, цільові функції і складається з керованих взаємопов'язаних груп елементів. Виокремлюються проблеми формування єдиної системи урядового фінансового контролю та напрями їх усунення.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: державний внутрішній фінансовий контроль, урядовий фінансовий контроль, місія, завдання і цілі урядового фінансового контролю. система урядового фінансового контролю, суб'єкти, об'єкти, засоби і методи контролю.

ABSTRACT. The formation of an effective system of government financial control is explored. The system of government financial control is considered as an ordered set that has a purpose, mission, target functions and consists of controlled interconnected groups of elements. The problems of forming a unified system of government financial control and directions of their elimination are singled out.

KEY WORDS: state internal financial control, governmental financial control, mission, tasks and goals of the governmental financial control, system of governmental financial control, subjects, objects, means and methods of control.

Вступ. В сучасних умовах розвитку економіки та державних фінансів зростає значення урядового фінансового контролю за збереженням і використанням державних фінансових ресурсів. Дієве застосування контролю в управлінні державними фінансовими ресурсами створює

необхідні передумови для здійснення в державі ефективної економічної політики. Ефективна система урядового фінансового контролю є необхідним атрибутом сучасної демократичної держави, запорукою ефективного використання фінансових ресурсів держави. Тому розбудова цілісної системи урядового фінансового контролю є важливим кроком у забезпеченні функціонування системи державної влади й викликає особливе зацікавлення як у теоретичному, так і в практичному плані.

Проблематикою державного фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О. Барановський, І. Басанцов, І. Белобжецький, В. Бурцев, Е. Вознесенський, Ю. Воронін, М. Демідов, В. Дяченко, В. Жуков, Н. Залуцька, К. Захаров, О. Козирін, І. Микитюк, Л. Овсяников, П. Петренко, Н. Погосян, В. Родіонова, С. Рябухін, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, М. Столяров, В. Шевчук, В. Шлейніков, С. Шохін, Т. Юнусова та багато інших. Проте, питання ролі системи урядового фінансового контролю в забезпеченні соціально-економічного розвитку держави залишилось практично не дослідженим.

Мета статті – розгляд аспектів побудови системи урядового фінансового контролю як інструмента соціально-економічного розвитку держави.

Результати. Урядовий фінансовий контроль є частиною державного внутрішнього фінансового контролю, і органи, що його здійснюють, безпосередньо здійснюють контроль за рухом і витрачанням державних фінансових ресурсів незалежно від здійснення такого контролю підрозділами відомчого контролю. Для ефективного функціонування системи державного фінансового контролю необхідним є логічний взаємозв'язок усіх її базових складових, а також чіткість розподілу контрольних повноважень між суб'єктами контролю. А це не дозволяє на практиці моделювати ефективні рішення з питань урядового фінансового контролю, на які реально може розраховувати держава для реалізації завдань урядової політики. Тому існуюча на сьогодні ситуація вимагає розробки теоретико-методичних засад

функціонування системи урядового фінансового контролю в частині державного фінансового контролю. Тому побудова якісної системи урядового фінансового контролю потребує формування відповідної методологічної та методичної бази.

Методологія – вчення, в основі якого лежать найбільш загальні принципи, методи і способи пізнання економічних систем. Основними елементами методології є діалектика і логіка [1].

Складовими будь-якої системи є елементи, властивості цих елементів, зв'язки, які з'єднують елементи з властивостями системи, а також структура системи, яка відображає найбільш суттєві і стійкі зв'язки між елементами системи і їх групами.

Отже, враховуючи багатоаспектність змісту досліджуваної категорії, системний підхід означає, що урядовий фінансовий контроль — це впорядкована сукупність, яка має мету, місію, цільові функції і складається з керованих взаємопов'язаних груп елементів. Тому, для розкриття сутності системи урядового фінансового контролю можливе застосування послідовного методологічного підходу під час аналізу базових елементів даної системи (місія, функції, завдання, суб'єкти, об'єкти, предмет, принципи, методи і форми урядового фінансового контролю).

Низка авторів в умовах ринкової економіки мету державного фінансового контролю визначає як забезпечення законності і ефективності використання державних бюджетних і позабюджетних фінансових ресурсів та державної власності [2].

І. К. Дрозд, В. О. Шевчук у якості мети фінансового контролю наводять сприяння зростанню секторів і галузей національної економіки шляхом стеження за досягненням цільових орієнтирів та перевірки дотримання обмежувальних параметрів їх розвитку на мікро- й макроекономічному рівнях [3]. Окремі науковці називають метою державного фінансового контролю забезпечення законності й ефективності

використання державних бюджетних і позабюджетних фінансових ресурсів та державної власності [1].

З огляду на зазначене, місією урядового фінансового контролю є сприяння уряду приймати своєчасні, обґрунтовані, ефективні рішення щодо управління державними фінансовими ресурсами. Місія урядового фінансового контролю досягається на основі основних функцій та завдань, які є багатозначними, специфічними та суспільно необхідними.

Дослідження функцій урядового фінансового контролю дозволило визначити перелік основних функцій, а саме:

- контроль за доходами і видатками Державного бюджету України;
- контроль за дотриманням бюджетного законодавства;
- контроль за достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в бюджетних установах;
- нагляд і перевірка стану діяльності суб'єктів урядового фінансового контролю.

Таким чином, функції урядового фінансового контролю показують напрям та місію урядового фінансового контролю, а також діяльність усієї держави в особі всіх органів державної влади, наділеними повноваженнями у сфері фінансів, у тому числі спеціалізованих у цій сфері.

Ще одне важливе значення для координації урядового фінансового контролю має чітке визначення контролюючих та підконтрольних суб'єктів. І для цього необхідно визначити склад об'єктів і суб'єктів державного фінансового контролю.

З питання визначення об'єкта контролю і контрольної діяльності в науковій літературі існують найрізноманітніші думки. Так, наприклад, відповідно до концепції одних авторів, об'єктом контролю є поведінка або дії людей [Е.А. Вознесенський, І.А. Белобжецькій], згідно ж іншій позиції в якості об'єкта контролю необхідно розглядати діяльність організацій, підприємств, органів управління, посадових осіб [Ю.А. Данилевський, Т.М. Мезенцева, В.М. Родіонова, В.І. Шлейніков], треті вважають, що об'єктом

контрольної функції фінансів є «... фінансові показники діяльності підприємств, організацій, установ» [А.М. Ковальова], четверті вважають об'єктом контролю майно, джерела його утворення та господарські процеси, що викликають зміну майна та джерел його утворення [В.В. Бурцев, М.С. Шидловська, А.С. Половинкин], інші стверджують, що «безпосереднім об'єктом фінансового контролю є процеси формування грошових фондів і їх використання, що виражають розподільні вартості суспільного продукту або його розподіл в натурально-речовій формі і за вартістю» [С.Ю. Грачова], а також грошові відносини [в підручнику під ред. М.В. Романовського, О.В. Врублевської] [4].

Виходячи з традиційного розуміння, під об'єктом слід розглядати насамперед те, на що можна зробити безпосередній вплив, інакше поняття об'єкта втрачає будь-який сенс. На наш погляд, об'єктом фінансового контролю є господарська діяльність органів управління та посадових осіб держави та господарюючих суб'єктів, функціонування яких безпосередньо зумовило контрольні процеси.

В широкому розумінні об'єктами державного фінансового контролю можна вважати всі підприємства, установи, організації, фонди і органи, що є розпорядниками державних коштів. У більш вузькому розумінні об'єктами державного фінансового контролю є фінансові ресурси і операції на підконтрольних об'єктах, а також пов'язані з ними відносини (матеріальні, трудові, господарські). Предметом державного фінансового контролю є відповідні документи, конкретні активи або управлінські рішення.

Відповідно, можемо сформулювати об'єкт урядового фінансового контролю як відносини, які виникають між державою (в особі органів виконавчої влади), з одного боку, та господарюючих суб'єктів, з другого боку, з приводу руху і використання фінансових ресурсів держави.

Урядовий фінансовий контроль є частиною загальної системи державного управління, але при цьому має певні особливості, що

формуються залежно від специфіки діяльності конкретних органів суб'єктів державного фінансового контролю.

Але, що стосується суб'єктів, які наділені контрольними повноваженнями чи суб'єктів господарювання, державних органів, підприємств, установ, організацій тощо, на які спрямовуються контрольні дії, то вчені не класифікують їх, не чітко визначають поняття “контролюючий суб'єкт”, “контролюючий орган”, “підконтрольний суб'єкт” та деякі інші, відносять до зазначених категорій різноманітні органи, організації тощо.

На підставі дослідженого матеріалу очевидно, що суб'єктами урядового фінансового контролю є : органи виконавчої влади, що уповноважені для роботи в сфері контролю за цільовим використанням фінансових ресурсів держави.

Дослідивши сутність предмету фінансового, господарського, фінансово-економічного, економічного контролю, дійшли висновку, що предметом урядового фінансового контролю є розпорядча та фінансово-господарська діяльність підконтрольних об'єктів у частині формування, володіння, використання та відчуження коштів та інших активів, що належать або мають належати державі, у тому числі за зобов'язаннями по податках, зборах (обов'язкових платежах) і відрахуваннях до бюджету та позабюджетних фондів.

Поряд з визначенням об'єкта, суб'єкта та предмета урядового фінансового контролю вельми доцільним є виділення в його системі такого елемента, як принципи урядового фінансового контролю.

Основною умовою досягнення цілей і завдань урядового фінансового контролю, побудови його цілісної та ефективної системи є дотримання зрозумілих для суспільства принципів, тобто вихідних положень, що охоплюють теорію контролю в цілому.

В цілому, розбіжності наукової думки у визначенні принципів фінансового контролю немає, що дозволяє сформувати принципи і системи урядового фінансового контролю:

- незалежність - органи фінансового контролю повинні володіти організаційної, функціональної, матеріальної та іншого характеру незалежністю від держави і суб'єктів господарювання, діяльність яких вони перевіряють;
- законність - органи фінансового контролю повинні строго слідувати нормам і правилам, встановленим законодавством;
- відповідальність - органи фінансового контролю повинні нести економічну, дисциплінарну та адміністративну відповідальність за неналежне виконання покладених на нього контрольних функцій і завдань;
- гласність - означає відкритість діяльності органів фінансового контролю, наявність доступу кожного громадянина до інформації про результати контрольної діяльності за допомогою засобів масової інформації;
- об'єктивність - діяльність органів фінансового контролю, їх підходи до планування та проведення перевірок, висновок про перевірки повинні виключати яку б то не було упередженість і схильність;
- системність - припускає наявність саме системи органів фінансового контролю.

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

Відсутність єдності критеріїв класифікації видів, форм та методів державного фінансового контролю негативно впливає на рівень дослідженості систематизації класифікаційних ознак і в урядовому фінансовому контролі як багатоаспектної економічної категорії. При цьому невисокий рівень розробленості теоретичної основи урядового фінансового контролю ускладнює процеси подальшого формування та розвитку, а також вдосконаленню фінансового законодавства з врахуванням провідного світового досвіду та сучасної парадигми глобалізації фінансових систем.

Порушуючи проблему форми фінансового контролю, державного фінансового контролю і безпосередньо урядового фінансового контролю, необхідно звернутися до визначення поняття «форма». Великий енциклопедичний словник, ґрунтуючись на філософських категоріях, визначає форму як зовнішнє вираження якого-небудь змісту, а зміст – це визначальна сторона цілого, сукупність його частин. Зміст і форма представляються як дві взаємопов'язані філософські категорії. І.А. Белобжецькій, також стверджує, що при «... трактуванні форм фінансово-господарського контролю потрібно виходити із співвідношення змісту і форми як загальних категорій, що відображають взаємозв'язок двох сторін будь реальності. Зміст представляє визначальну сторону предмета, а форма – його спосіб вираження і внутрішню організацію, що модифікуються зі зміною змісту. Отже, під формами урядового фінансового контролю слід розуміти способи конкретного вираження і організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю ». Отже, на думку І.А. Белобжецького, змістом фінансового контролю є контрольне дію, а формою – способи вираження і організація контрольних дій. І такими способами вираження і організації контрольних дій він називає попередній, поточний і наступний контроль, відзначаючи, що «в основу даної класифікації покладені окремі сторони конкретного вираження і організації контрольних дій в залежності від часу їх вчинення», які є змістом і формами в системі урядового контролю. Так як суб'єкти урядового фінансового контролю приймають участь на всіх стадіях роботи об'єктів контрольних заходів [5].

Таким чином, при класифікації форм державного фінансового контролю важливо розуміти, що форма являє собою зовнішнє вираження контролю [6]. Під формою урядового фінансового контролю розуміють фактичний прояв змісту урядового фінансового контролю, його економічної сутності в залежності від періодичності та часу здійснення контрольних дій.

При проведенні класифікації урядового фінансового контролю за видами слід відзначити, що вид урядового фінансового контролю є підлеглим

економічним поняттям, при цьому види визначаються в залежності від конкретних носіїв функцій, суб'єктів та об'єктів урядового фінансового контролю. При цьому урядовий фінансовий контроль як частина державного фінансового контролю є неподільним, але має свою специфіку та сферу застосування.

При визначенні методів урядового фінансового контролю визначається сукупність засобів або теоретичних та практичних операцій з його організації. До методів урядового фінансового контролю належать визначені способи (прийоми), що використовуються при реалізації його функцій відповідними суб'єктами.

Таким чином, вище проведене дослідження дає змогу зробити такі узагальнення стосовно основних методологічних елементів системи урядового фінансового контролю: урядовий фінансовий контроль здійснюється на виконання поставленої місії широким колом учасників даного процесу на основі встановлених принципів та застосовуючи певний інструментарій. Але, в той самий час, урядовий фінансовий контроль є складовою державного фінансового контролю, тому без чіткої регламентації в законодавчому порядку неможливе його існування.

Висновки. Підбиваючи підсумки, можна відмітити, що актуальність формування системи урядового фінансового контролю визначається необхідністю теоретичного обґрунтування концепції системи урядового фінансового контролю як складової контрольного механізму багаторівневої економічної системи та створення законодавчо закріпленої процедури урядового фінансового контролю з точки зору забезпечення ефективного бюджетного процесу та соціально-економічної політики. Отже, на сьогодні існують передумови щодо забезпечення якісного та ефективного урядового фінансового контролю, але за відсутності методологічного та методичного обґрунтування даного процесу це зробити дуже важко.

Список літератури:

1. Стефанюк І.Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні/ І.Б. Стефанюк//Фінанси України. – 2011. - №6.- с.84-102.
2. Государственный финансовый контроль: учеб. для вузов / Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. – СПб.: Питер, 2004.- 90.
3. Дрозд І.К. Державний фінансовий контроль: навч. посібник / І.К. Дрозд, В.О. Шевчук – К.: ТОВ —Імекс–ЛТДІ, 2007. – 304 с
4. Хомутенко А.В. Теоретичні основи фінансового контролю // А.В. Хомутенко [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1673>
5. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый финансовый механизм / И.А. Белобжецкий. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 256 с
6. Большой энциклопедический словарь / А.М. Прохоров. - Норинт, 1998. – 1456 с.

References:

1. Stefanyuk I.B. Metodolohichni zasady funktsionuvannya systemy derzhavnoho vnutrishn'oho finansovoho kontrolyu v Ukrayini/ I.B. Stefanyuk//Finansy Ukrayiny. – 2011. - №6.- s.84-102.
2. Hosudarstvennyy fynansovyy kontrol': ucheb. dlya vuzov / Stepashyn S.V., Stolyarov N.S., Shokhyn S.O., Zhukov V.A. – SPb.: Pyter, 2004.- 90.
3. Drozd I.K. Derzhavnyy finansovyy kontrol': navch. posibnyk / I.K. Drozd, V.O. Shevchuk – K.: TOV —Imeks–LTDI, 2007. – 304 s
4. Khomutenko A.V. Teoretychni osnovy finansovoho kontrolyu // A.V. Khomutenko [Elektronyy resurs].– Rezhym dostupu: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/1673>
5. Belobzhetsky Y.A. Fynansovyy kontrol' y novyy fynansovyy mekhanyzm / Y.A. Belobzhetsky. – M.: Fynansy y statystyka, 1989. – 256 s
6. Bol'sho y éntsiklopedychesky slovar' / A.M. Prokhorov. - Norynt, 1998. – 1456 с.

Стаття надійшла до редакції 27.09.2017р.