

## **ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 3(30), с. 109–113

*Удосконалення контрольної діяльності та її забезпечення є однією з фундаментальних проблем сучасної науки державного управління. Особливою є роль фінансового контролю в процесі контрольної діяльності держави, тому дослідження перспектив його вдосконалення є важливим для підвищення ефективності управлінської діяльності в Україні.*

Постаючи у вигляді цілеспрямованого та результативного впливу на найважливіші суспільні відносини, система державного управління органічно включає в себе не лише сукупність заходів регулятивного та охоронного характеру, а й контрольну функцію, яка покликана забезпечити чіткість зворотного зв'язку між об'єктами та суб'єктами управління. В сучасних умовах формування нової парадигми державного управління, про що неодноразово писав визнаний вітчизняний фахівець В. Авер'янов [1], роль контрольної функції пояснюється не тільки внутрішньосистемними адміністративними причинами упорядкування зв'язків між різними рівнями управління, а й загальною логікою зв'язку між всіма елементами системи державного управління, яка має бути достатньо ефективною та дієвою для того, щоб виконувати своє головне функціональне призначення. Таким чином, проблема аналізу контрольної діяльності і такого її різновиду як фінансовий контроль, є важливою теоретичною і практичною проблемою для сучасної науки державного управління.

Разом з тим, крім ознаки наукової і теоретичної значущості, зазначена тема може бути охарактеризована як актуальний напрям сучасних досліджень не лише в галузі науки державного управління, а ще й сучасного адміністративного права. Актуальність аналізу реалізації функції фінансового контролю у процесі контрольної діяльності зумовлюється такими причинами. По-перше, складність організації і функціонування системи державного управління в Україні істотно актуалізує потребу вдосконалення

контрольної функції, яка дає змогу вчасно виявляти складні і проблемні моменти, адекватно оцінювати стан системи державного управління та прогнозувати шляхи її подальшого розвитку. У цьому сенсі фінансовий контроль як невід'ємна складова державного контролю набуває особливого значення. По-друге, не викликає сумніву, що підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій Україна – ЄС, можливо досягти насамперед шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління. У цьому контексті вельми актуальним завданням стає розробка цілісної концепції фінансового контролю сучасної держави. По-третє, питання цілісності системи державного фінансового контролю в Україні лише частково врегульовано окремими законами та підзаконними нормативно-правовими актами, де визначено контрольні повноваження і процедури тільки для деяких міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, однією з функцій яких є контроль за фінансово-господарською діяльністю інших органів державного і комунального сектору, що не належать до сфери їх управління. Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2002 р. № 685 “Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю” регламентовано діяльність контрольно-ревізійних підрозділів центральних

органів виконавчої влади. У зв'язку з чим подальший розвиток національного законодавства у зазначеній сфері значно підвищує актуальність формування науково-теоретичних основ аналізу таких категорій і понять, як “фінансовий контроль”, “державний контроль”, “внутрішній фінансовий контроль” тощо.

Отже, ставлячи на меті дослідження державно-управлінських аспектів фінансового контролю в системі контрольної діяльності держави, ми маємо розв'язати такі конкретні завдання: а) охарактеризувати сутність і зміст контрольної діяльності у процесі розвитку управлінських систем, б) визначити роль державного контролю у розвитку сучасної системи державного управління, в) проаналізувати основні властивості фінансового контролю у процесі контрольної діяльності.

Аналізуючи значення фінансового контролю у процесі розвитку системи державного управління необхідно передусім розкрити зміст та адміністративну природу самої контрольної діяльності, адже саме це поняття виступає родовим щодо фінансового контролю. Наразі видається незаперечним, що природа контролю виявляється в його основних проявах у соціальному управлінні як функції різних інститутів системи управління суспільними процесами. Функція соціального контролю полягає у спрямуванні процесу управління на встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта. Головною метою цієї функції є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а при виявленні аномалій — приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою усіх наявних регуляторів [2]. Отже, соціальне призначення контролю в тому, що він покликаний слугувати джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб виявлення правильності поставлених завдань, міри пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку [3].

Фінансовий контроль є управлінською функцією, особливістю якої є те, що, займаючи в управлінському процесі специфічне місце, вона разом з тим нерозривно пов'язана з реалізацією інших функцій державного управління. Вторинність, похідність функції контролю виражається в тому, що він торкається діяльності, яка існує поза і незалежно від його існування. Зокрема, В. Афанасьєв зазначає, що завдання контролю полягає у тому, щоб виявити результати

впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень, а також визначити шляхи подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [4]. Характеризуючи контрольну функцію управління, деякі науковці акцентують увагу на здійсненні її у вигляді нагляду, протиставляючи або поєднуючи поняття “контроль” і “нагляд”. Поняття “контроль” часто вживається в розумінні панування, наявність, влада. В українській мові слово “контроль” має значення перевірки, а також спостереження з метою перевірки (контроль над звітністю, громадський контроль, державний контроль). Тобто загалом поняття “контроль” розглядається в сучасній науці державного управління як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінювання обґрунтованості та ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них в компетентні органи. Отже, контроль — це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається зі встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від встановлених критеріїв. Головне призначення контролю — його дієвість, спрямована на побудову демократичного відкритого суспільства, сприяння йому.

Без дієвого контролю значно ускладнюється діяльність будь-якої управлінської структури, керівника, а тому контроль необхідний з таких причин: через фактор невизначеності; для запобігання виникненню кризових ситуацій, забезпечення виявлення проблем і можливість коригування дій до того, як ці проблеми зможуть перерости в кризу; для підтримки успіху, адже визначивши, які саме аспекти діяльності сприятимуть успіху, можна їх потім відповідним чином стимулювати [5]. Державний контроль — це одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки [6].

Визначальна особливість контролю в державному управлінні полягає в тому, що такий контроль, з одного боку, є самостійним видом управлінської діяльності, а з другого — необхід-

ним структурним елементом усієї системи державного управління. Тому актуальною виявляється проблема визначення напрямів, обсягів здійснення контролю у вітчизняній системі державного управління, пошуку нових форм контрольної діяльності у цій сфері, що відповідає б реаліям демократичного суспільства [7]. За своєю організаційною формою контроль в Україні можна поділити на державний, муніципальний, незалежний і контроль власника.

Контроль у державному управлінні — це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу: порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним. Він забезпечує інтереси держави й суспільства та полягає в установленні фактичного стану справ щодо дотримання фізичними та юридичними особами вимог чинного законодавства, перевіряє виконання зобов'язань перед державою, забезпечує дотримання законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності у процесі формування, розподілу, володіння, використання, та відчуження активів, що належать державі, та ін. Державний фінансовий контроль охоплює всі операції, що пов'язані з рухом державних коштів. Відомчий контроль як складова державного контролю здійснюється контрольно-ревізійними службами міністерств, відомств, концернів, асоціацій, акціонерних виробничих об'єднань, відповідно до законодавства та інших нормативних актів, якими передбачено, що комплексні ревізії і контрольні перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств проводяться за ініціативою власника, тобто органу, якому підпорядковане підприємство на правах власності. Завданнями відомчого контролю є контроль виконання планових завдань із фінансово-господарської діяльності, здійснення фінансових операцій, недопущення фактів безгосподарності і марнотратства, збереження власності, правильної постановки обліку, додержання чинного законодавства з фінансово-господарської діяльності [8].

Муніципальний контроль також є складовою системи контролю в Україні. Він здійснюється відповідно до законодавства про органи місцевого самоврядування. Останні здійснюють контроль у таких сферах: за виконанням планів та програм економічного та соціального розвитку відповідних територій; за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчо-

го рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів; за станом обліку і звітності на підприємствах, які є комунальною власністю, за виконанням підприємствами та організаціями зобов'язань з платежів до бюджету місцевого самоврядування; за станом фінансової дисципліни, обліку і звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням збитків, заподіяних державі; за додержанням виробниками стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією, та ін.

Незалежний контроль (аудит та ін.) — здійснюється за суб'єктами господарювання, юридичними і фізичними особами, діяльність яких пов'язана з використанням суспільної власності, на договірних платних засадах незалежними спеціалізованими фірмами та окремими фізичними особами, які мають право проводити цей контроль. Метою незалежного контролю, в тому числі, перевірка достовірності фінансової звітності, є встановлення відповідності і правильності відображення в обліку фінансових операцій та дотримання чинного порядку їх здійснення. Аудит може проводитись з ініціативи господарюючих суб'єктів, а також у випадках, передбачених чинним законодавством (обов'язковий аудит) [9]. І нарешті контроль власника поширюється на операції виключно з об'єктами права власності суб'єктів господарювання, фінансовими і матеріальними ресурсами та іншими активами, що перебувають в їх управлінні або повному господарському віданні, а також їх зобов'язаннями. Контроль власника здійснюється через утворені ним органи, бухгалтерською та фінансово-економічною службами, в межах визначених власником (органом управління) повноважень та/або шляхом залучення аудиторських фірм (аудиторів), які мають право на провадження аудиторської діяльності, відповідно до чинного законодавства. Завданням зазначеного контролю є перевірка господарських операцій у структурних підрозділах з метою недопущення незаконних фінансових операцій, нерационального використання фінансових ресурсів, забезпечення економії та збереження грошових коштів [10].

Одним з найважливіших різновидів контрольної діяльності є фінансовий контроль, який розкриває нові явища в економічній діяльності різних ланок економіки, визначає їх закономірність з метою вдосконалення цієї діяльності на науковій основі. На всіх стадіях суспільного відтворення, що охоплює виробництво, розподіл, обмін і

споживання продукту, фінансовий контроль вичає продуктивні сили й виробничі відносини з метою виявлення протиріч і їх регулювання з боку суспільства.

Контролюючи виробничі відносини й продуктивні сили у сфері виробництва, фінансовий контроль визначає ефективність використання суспільної праці як доцільної діяльності людини, що включає власне працю, предмети й засоби праці, відповідність її чинному законодавству, нормативним правовим актам. Зокрема, перевіряються фінансові відносини на державному, регіональному й галузевому рівнях. На рівні підприємств і організацій перевіряється ефективність витрат живої й упредметненої праці, використання основних фондів і оборотних коштів. Таким чином, предмет фінансового контролю включає всі складові процесу відтворення, а також законодавча й нормативна база, що забезпечують функціонування економіки. На стадії процесу розподілу суспільного продукту завдання фінансового контролю полягає у перевірці використання його на задоволення різних потреб суспільства — відшкодування спожитих засобів виробництва, розподіл і перерозподіл знову створеного продукту відповідно до ринкових відносин. Контролюються виробничі відносини в частині відновлення норм запасів засобів праці й предметів праці, витрати коштів на оплату витраченої живої праці відповідно до її кількості і якості, поновлення й поповнення суспільних фондів накопичення й споживання, відрахування коштів до державного бюджету, соціального страхування. На стадії розподілу суспільного продукту предмет фінансового контролю поширюється на всі ланки народного господарства. На стадії обміну суспільного продукту, тобто обігу товарів в умовах ринкових відносин, предмет фінансового контролю включає договірні відносини (виконання договорів поставок, реалізації, заготівель і порядок розрахунків за товари), задоволення купівельного попиту на засоби матеріально-технічного забезпечення народного господарства й населення, на товари народного споживання шляхом насичення ринку товарами. При цьому в товарному обміні перевіряються натуральні й вартісні показники у процесі обміну. Отже, на стадії обміну контролюються всі форми виробництва та обігу суспільного продукту відповідно до ринкового регулювання економіки. На завершальній стадії процесу відтворення й споживання — фінансовий контроль перевіряє операції, пов'язані в основному з виробничим споживанням, тобто поновленням і роз-

ширенням виробничих фондів і задоволенням суспільних потреб. У частині особистого споживання фінансовий контроль виявляє диспропорції у задоволенні матеріальних і культурних потреб членів суспільства, а також протиріччя, викликані порушеннями нормативних правових актів у процесі задоволення особистих потреб.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження можемо сформулювати такі висновки. По-перше, системи державного внутрішнього фінансового контролю країн Західної Європи мають різний рівень централізації — від централізованого попереднього контролю на рівні казначейства або окремого контролюючого органу в системі органів виконавчої влади до розподілення відповідальності за здійснення контролю між керівниками органів державного і комунального сектору з одночасним залученням підрозділів внутрішнього аудиту в кожному з таких органів. Сучасне державне управління у розвинених країнах удосконалюється з метою децентралізації систем контролю, інтегрованих з управлінням програмами та діяльністю. По-друге, в сучасних моделях державного управління базовим елементом системи державного внутрішнього фінансового контролю є загальна відповідальність керівників органів державного і комунального сектору перед парламентом та громадськістю. Тому базовим елементом зазначеної системи в країнах ЄС є фінансове управління і контроль як функція керівників, відповідальних за діяльність конкретного органу. По-третє, на загальному теоретико-методологічному рівні можна визначити предмет фінансового контролю в широкому сенсі, тобто з урахуванням охоплення всіх етапів відтворення й рівнів керування, й у вузькому сенсі — щодо державного бюджету. У першому випадку предметом фінансового контролю є фінанси суб'єктів економіки, що відображають виробничі відносини в суспільстві, які складаються у процесі виробництва, розподілу й споживання продуктів. У другому випадку предметом фінансового (державного) контролю є засоби консолідованого державного бюджету як на етапі їх формування, так і на етапах розподілу й використання.



## Література

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання // Вісн. Акад. правових наук України. — 2003. — № 2 (33) — № 3 (34). — С. 239.

2. Белобжецкий И. А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. — М.: Финансы и статистика, 1979. — С. 12.
3. Данилевский Ю. А. Финансовый контроль в отраслях народного хозяйства при различных формах собственности. — М.: Финансы и статистика, 1992. — С. 33–34.
4. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977. — С. 17–20.
5. Бабич В. П. Государственное управление финансами в рыночной экономике. — К.: УкрИНТЭИ, 1994. — С. 9.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 114.
7. Державне управління: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Мельника. — К.: Знання-Прес, 2003. — С. 40.
8. Контроль і ревізія: Навч. посіб. / За ред. А. Ф. Барвінського. — Львів: Інтеллект-Захід, 2002 — С. 118.
9. Ревизия и аудит: Учеб. пособие. — К.: МАУП, 1998. — С. 48.
10. Мурашко В. М. Господарський контроль і комплексна ревізія в торгівлі. — К.: Вища шк., 1979. — С. 86–87.

*На загальному теоретико-методологічному рівні можна визначити предмет фінансового контролю в широкому сенсі, тобто з урахуванням охоплення всіх етапів відтворення й рівнів керування, і у вузькому сенсі — щодо державного бюджету. У сучасних моделях державного управління базовим елементом системи державного внутрішнього фінансового контролю є загальна відповідальність керівників органів державного і комунального сектору перед парламентом та громадськістю.*

*На общем теоретико-методологическом уровне можно определить предмет финансового контроля в широком смысле, то есть с учетом охвата всех этапов воспроизводства и уровней управления, и в узком смысле — применительно к государственному бюджету. В современных моделях государственного управления базовым элементом системы государственного внутреннего финансового контроля является общая ответственность руководителей органов государственного и коммунального сектора перед парламентом и общественностью.*

*In general, theoretical and methodological level, you can define the subject of financial control in the broadest sense, ie including coverage of all phases of restoration and management levels, and in the narrow sense — on the state budget. In modern models of public administration basic element of public internal financial control is the overall responsibility of heads of state and public sector to Parliament and the public.*

Надійшла 23 травня 2011 р.