

Плескач В.Л.,

доктор економічних наук,
завідувач відділу економіко-математичного моделювання
та інформаційно-аналітичного забезпечення
фінансово-економічних досліджень
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

Жадько К.С.,

кандидат економічних наук, докторант
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто проблемні аспекти щодо фінансового контролю як засобу управління державними фінансами та ефективного інструмента управління фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання в ринкових умовах.

The publication highlights the problem aspects of financial control as a means to manage the state's finances and an efficient instrument for managing the financial and economic activities of economic agents in the market conditions.

Сучасні фінансові відносини потребують високопрофесійного управління з боку державних та місцевих органів влади, які мають забезпечувати ефективне, результативне і прозоре управління державними фінансами. За таких умов необхідний ефективний фінансовий контроль як важлива ланка системи управління національної економікою.

На жаль, і досі поширене нецільове використання державних фінансових ресурсів, що свідчить про недостатню ефективність існуючої системи фінансового контролю, зокрема зовнішнього фінансового контролю, що не залежить від виконавчої влади і здійснюється стороннім органом, уповноваженим на проведення компетентних дій у сфері перевірки стану додержання фінансової дисципліни окремими учасниками фінансових відносин, та у проведенні якого беруть участь органи як загальної, так і спеціальної компетенції у сфері фінансових відносин.

У процесі переходу до ринкових відносин дедалі важливішу роль відіграє превентивний фінансовий контроль. Він здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень із фінансових питань, у тому числі на стадії розробки та ухвалення законів і актів органів місцевої влади й місцевого самоврядування у сфері фінансової діяльності, в першу чергу бюджетів на поточні роки. Попередній контроль здійснюється на основі глибокого аналізу й розрахунків фінансових результатів, що сприяє забезпеченню об'єктивності оцінки щодо доцільності прийняття певних рішень у сфері фінансової діяльності, додержання фінансової дисципліни тощо.

© Плескач В.Л., Жадько К.С., 2009

Треба визнати, що система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичної функції. Вона здебільшого констатує порушення, але в ній відсутні інструменти для їх попередження. Тому необхідно створити більш цілісну, структуровану систему загального фінансового контролю в єдиному інформаційному просторі системи управління державними фінансами з механізмами взаємодії, обґрунтування стратегії його розвитку, вдосконалення форм і методів здійснення контрольних дій, підвищення їх ефективності й результативності.

Контролюючі органи покликані виявляти відхилення від установлених норм, оцінювати їх вплив на господарську діяльність, визначати причини їх появи та давати рекомендації органам державного управління. У вузькому розумінні метод фінансового контролю являє собою сукупність прийомів і способів його здійснення. У широкому розумінні він характеризується системою теоретико-пізнавальних категорій, базових концепцій, наукового інструментарію, регулятивних принципів організації контролю.

Головною причиною виникнення проблем у даній сфері є невизначеність складових системи державного фінансового контролю. В умовах фінансово-економічної кризи ця система має забезпечувати системний, універсальний, більш дієвий і результативний державний фінансовий контроль.

Проблеми контролю, в тому числі фінансового, вже тривалий час є об'єктом уваги вітчизняних і зарубіжних науковців. Формуванню системи фінансового контролю в умовах становлення ринкових відносин присвячено, зокрема, праці О. Барановського, М. Білухи, О. Василика, Ю. Данилевського, І. Стефанюка, В. Федосова, І. Чугунова, Д. Ірвіна, Д. Хана, Х. Хевенса, Р. Томсона тощо.

Утім, розвиток ринкових відносин ставить перед теорією і практикою фінансового контролю нові завдання. Так, існує потреба в уточненні концептуальних основ формування й розвитку фінансового контролю, його організації, осмисленні того, як функціонують його органи, опрацюванні новітніх методологій і досвіду здійснення контрольних заходів. Трансформаційна модель фінансового контролю вимагає впровадження якісно нового менеджменту на сучасному етапі розвитку економіки України, яка дедалі більше набуває властивостей змішаної. Безперечно, для цього треба мати чітке уявлення про структуру системи фінансового контролю (рис. 1).

Система фінансового контролю складається з таких елементів: суб'єкти, об'єкти, предмет, принципи, методи, форми, види контролю, етапи процесу контролю, прийняття управлінських рішень за результатами контролю. В Україні здійснюється державний, муніципальний і незалежний фінансовий контроль. На державному рівні контролюється розподіл валового національного продукту, рух бюджетних фінансових ресурсів та їх цільове використання, відіграючи важливу роль у державному регулюванні економіки й дотриманні фінансової дисципліни (рис. 2). Він спрямований на забезпечення максимального надходження до бюджету коштів та оптимізацію їх використання. Залежно від суб'єктів контролю виокремлюють внутрішньогосподарський, відомчий, аудиторський контроль, контроль фінансово-

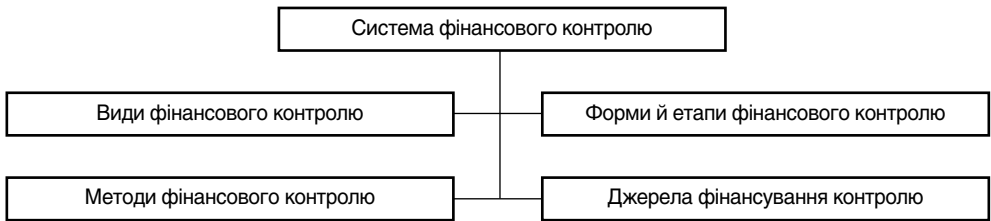


Рис. 1. Структура загальної системи фінансового контролю

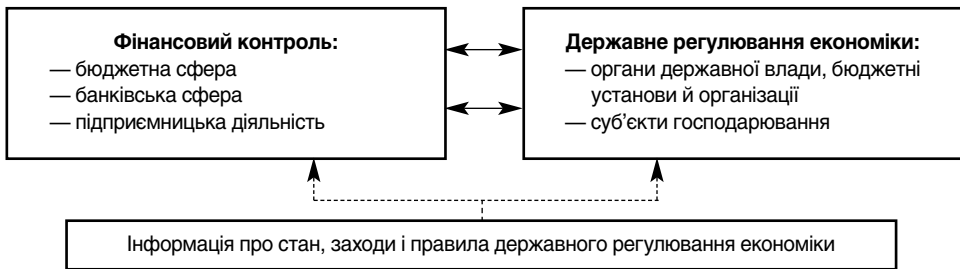


Рис. 2. Фінансовий контроль у системі державного регулювання економіки

кредитних установ. Муніципальний контроль здійснюється місцевими радами народних депутатів і органами місцевого самоврядування. Фінансовий контроль власника (міністерства й відомства, концерни, акціонерні об'єднання, державні, приватні підприємства тощо), який є переважно відомчим, внутрішньосистемним, націлений на мінімізацію витрат із метою максимізації прибутку, як правило, на рівні суб'єкта господарювання.

Державний фінансовий контроль здійснюють Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Міністерство фінансів, Фонд державного майна, Рахункова палата, державна податкова служба, державна контрольно-ревізійна служба, інші державні органи згідно з чинним законодавством. Утім, ситуація, що склалася у країні, вимагає внесення змін і доповнень до відповідних законодавчих актів щодо надання державним органам права притягати до адміністративної відповідальності порушників бюджетного процесу.

Незалежний фінансовий контроль проводиться асоціаціями банківських установ, промисловців і підприємців, аудиторами й аудиторськими фірмами, внутрішньогосподарськими контрольними органами на госпрозрахункових засадах. Основним його завданням є перевірка виконання законодавства, наказів, розпоряджень щодо фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Слід зазначити, що на етапі розвитку ринкової економіки має місце надмірний вплив на систему фінансового контролю, з одного боку, ринку та його важелів, а з другого — адміністративної системи управління й конкретної особи (суб'єкта контролю), що підриває довіру до державного управління. В принципі, це

суперечить зусиллям, спрямованим на зміцнення державної влади та організацію ефективного державного управління. Як наслідок — у суспільстві поступово розвивається упереджене ставлення до державного фінансового управління. За таких умов поліпшенню іміджу державної служби значною мірою може сприяти посилення фінансового контролю її діяльності.

Сьогодні спостерігається недостатньо продумане копіювання західного досвіду, зокрема використання в системі державного управління фінансами ринкових методів, що призводить до звуження сфери фінансового контролю в системі державної служби.

Слід зазначити, що в ряді країн, наприклад у Великобританії, “ринковий” підхід у системі державної служби сприяв тому, що урядові органи почали керуватися у своїй роботі принципами ефективності й рентабельності служби. І хоча проходження державного управління через логіку розвитку ринкової економіки може бути орієнтоване на ефективність, але, безумовно, не в такому вигляді, як у сфері економіки. Тому такий підхід може лише певною мірою полегшити роботу контролюючих органів, оскільки в останніх з’являється можливість перенести увагу із процесу на результат.

Останнім часом у сфері прийняття рішень і діяльності державних установ у світі відбуваються істотні зміни. Тобто головна увага приділяється результативності й ефективності управління, а не розширенню сфери діяльності і збільшенню штату управлінців. Окрім того, змінюється роль держави, а отже і її управлінських структур у регулюванні економіки.

Правильне розуміння й чіткий розподіл функцій державних служб дають змогу розробити основоположні підходи до формування системи державної служби та фінансового контролю її діяльності. Передусім це акцентування уваги державних органів на результатах, а не процесі їхньої діяльності; встановлення оптимального рівня керівництва; застосування ефективнішої оцінки якості виконання обов’язків державними службовцями й дієвої системи стимулювання їхньої праці; недопущення суб’єктивізму в діяльності державних управлінських структур.

Реалізація цієї та інших подібних ідей передбачає вдосконалення фінансового контролю діяльності органів управління. При цьому треба враховувати те, що процес контролю може бути ускладнений через відсутність чітких критеріїв успішності виконання функцій чиновниками управлінських структур, їх незахищеність, якості контрольних заходів, нормативно-методичного забезпечення контрольної роботи. До того ж при оцінці діяльності останніх треба зважати на такі характеристики, що можуть оцінюватися, але кількісно не вимірюються: чесність, чуйність, справедливість.

Сутність контролю функціонування державних управлінських структур та їх конкретних працівників має полягати в перевірці й оцінці того, як їх діяльність впливає на забезпечення суспільних благ.

Заслугує на увагу ще один аспект фінансового контролю — розуміння його ролі в активізації й об’єднанні зусиль щодо розвитку управлінського персоналу. Як

відомо, управління як категорія включає дві взаємопов'язані й водночас самостійні складові: ідеологію управління, яка відображає мету, до якої прагне структура, що управляє, та організаційно-регулювальну складову, що визначає технологію досягнення цієї мети. Важливим елементом другої складової є наявність дієвого механізму прямих і зворотних зв'язків, який дає змогу постійно відстежувати процеси державного управління, ступінь відповідності рішень, що приймаються, поставленим цілям та оцінювати їх результативність і ефективність.

Без належного фінансового контролю досягти цього неможливо: він є важливим чинником забезпечення ефективності управління через посилення контролю. Головне при цьому з'ясувати, яким чином пов'язати зростання рівня колегіальності в роботі контролюючих структур і забезпечення більшої самостійності у прийнятті рішень, а отже й персональної відповідальності за їх реалізацію.

На нашу думку, розв'язання окресленої проблеми полягає в тому, що колегіальність в діяльності будь-якого суб'єкта контролю не повинна бути самоціллю. Державний орган управління — це більшою мірою управлінський комплекс. Отже, прийняті ним рішення можуть диференціюватися: а) рішення, що приймаються за принципом більшості та відповідальність за які несе ця більшість; б) рішення, що приймаються на принципах єдиноначальності, відповідальність за які несе персонально орган управління; в) рішення, що приймаються з відома кількох осіб, які й відповідають за них. За такої градації з'являється можливість ефективніше контролювати реалізацію прийнятих рішень.

Децентралізація економіки внаслідок економічних реформ призвела до погіршення державного контролю над багатьма економічними процесами, зокрема використанням фінансових ресурсів. Зарубіжною практикою доведено: децентралізація дає позитивний результат лише в тому разі, якщо вона супроводжується посиленням державного контролю над процесами в бюджетно-фінансовій сфері. Саме тому потрібно проаналізувати як світову, так і вітчизняну практику здійснення фінансового контролю в контексті трансформаційних процесів економіки.

Актуальність посилення фінансового контролю зумовлена також необхідністю протистояти негативним явищам у економічній сфері. Як показала практика, зростання економічних злочинів у конкретних сферах свідчить про слабкість у них фінансового контролю. Починаючи з 2000 року кількість виявлених злочинів зростає в галузі зовнішньоекономічної діяльності, у кредитно-фінансовій сфері, на ринку товарів і послуг, на банківському й валютному ринках, крім того, почастішали випадки хабарництва, комерційного підкупу.

Протягом останнього десятиріччя відзначився банківський сектор економіки, який, із одного боку, стрімко розвивався, а з другого — за рахунок неконтрольованості і вливання західного капіталу збільшував борг країни. Ми пропонуємо спрямувати контрольні заходи передусім на кредитні операції банківських установ, оскільки через неконтрольованість таких операцій суб'єкти господарювання залишаються при грошах, банк — при законних на вигляд боргах (ризик кредитування), а держава — із кризовою економікою.

Зростання порушень у сфері економічної діяльності свідчить не тільки про необхідність посилення державного фінансового контролю. Воно вказує на те, що економічний механізм господарювання є недосконалим та містить дуже багато слабких сторін, що сприяє скоєнню таких злочинів. Тому формування ефективної системи фінансового контролю має здійснюватися разом із удосконаленням усього механізму функціонування економіки.

На сьогодні в Україні немає державної науково обґрунтованої програми заходів боротьби з економічними злочинами. Звичайно, окремі елементи є, й вони реалізуються: кожна з контролюючих структур (Рахункова палата, відповідний департамент Мінфіну, правоохоронні, податкові та інші структури) має власні програми діяльності. Але для виходу зі скрутного фінансового становища потрібна єдина програма дій. До того ж на фінансування роботи цих органів постійно не вистачає коштів, тож вони діють виходячи з наданих їм можливостей, а не з потреб. Недостатня результативність контролюючих систем пояснюється ще й тим, що у країні мало уваги приділяється вивченню існуючих схем економічних порушень. Тоді як фінансовий контроль покликаний якщо не усунути, то мінімізувати або зменшити негативні наслідки зловживань, пов'язаних із фінансами. Через відсутність науково обґрунтованих прогнозів контролюючі органи змушені займатися переважно виявленням уже скоєних порушень, а не їх попередженням. До того ж, не маючи таких прогнозних розробок, контролюючі органи нерідко стикаються з новими злочинами, до протистояння яким вони виявляються не готові.

Особливо небезпечним є те, що населення поступово втрачає віру у здатність державної влади контролювати соціально-економічні процеси та явища, а також банківську систему країни, чому сприяє, зокрема, той факт, що в 1992 й 1998 роках були, по суті, анульовані заощадження населення. У зв'язку з цим населення воліє зберігати свої заощадження в іноземній валюті, що сприяє подальшій доларизації економіки країни. Зрештою все це призводить до втрати державою контролю над важливою ланкою фінансової системи — грошовими заощадженнями, використанням фінансових ресурсів як інвестицій. Утім, очевидно, що для виправлення становища без втручання держави не обійтися.

Державний фінансовий контроль включає також перевірку того, як держслужбовці виконують покладені на них обов'язки, та їх відповідальність за використання державних фінансових ресурсів. Контроль діяльності держапарату є однією з найважливіших функцій державної влади, проте в Україні його здійснення ускладнюється недостатньою якістю кадрового забезпечення. Тому сьогодні у країні формуються нова державна служба, новий держапарат, тобто з іншою відповідальністю.

Необхідність посилення контролю взагалі й фінансового зокрема зумовлюється також тим, що вітчизняна економіка розвивається в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів, зростання державного боргу, тож ефективне управління використанням останніх не можливе без відповідного контролю. При цьому

в центрі уваги мають бути витрати, що не привели до прямих чи непрямих позитивних результатів.

Здійснення фінансового контролю в нашій країні ускладнене також через численність як державних, так і недержавних контролюючих структур та слабку узгодженість між ними. Крім того, при перерозподілі фінансових ресурсів величезні кошти прямують у дотаційні регіони як через бюджет, так і через позабюджетні фонди, що потребує відповідного контролю.

Слабкою стороною діяльності контролюючих органів є відсутність чіткої методологічної бази здійснення перевірок. На практиці найчастіше застосовується ревізія. Втім, цей метод дає змогу виявити кошти, використані не за призначенням, повернути які до місцевого бюджету не завжди можливо. А застосування різних форм попереднього контролю дає змогу не тільки констатувати негативні явища, а й попередити їх виникнення. Отже, попередній контроль виконує важливу профілактичну функцію.

Що стосується результатів перевірки, то вони можуть використовуватися і як підстава для покарання осіб, які допустили порушення, і при вирішенні питання про дотації слабким регіонам. Так, якщо в регіоні немає можливості для повернення коштів, витрачених не за цільовим призначенням, то обсяг дотацій, субсидій має зменшуватися на суму виявлених порушень.

Аби фінансовий контроль був ефективним, необхідні зміни у сфері організації аналітичних досліджень. При здійсненні державного фінансового контролю використовують дані, що збираються поквартально, щорічно. Ці дані підлягають статистичній, а не динамічній інтерпретації. Тому на часі — розбудова системи управління державними фінансами на основі новітніх технологій обробки фінансових даних у режимі реального часу з електронним документообігом, із використанням розподілених обчислень і веб-застосувачів. Наступне завдання контрольних органів полягатиме в тому, щоб динамічно відстежувати зміни, виходячи з певних критеріїв, які можуть бути розроблені з допомогою методів економіко-математичного моделювання.

Протягом останнього десятиліття серед порушень у використанні бюджетних коштів, виявлених Рахунковою палатою, переважають такі, що пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. Отже, треба спрямувати зусилля передусім на контроль виконання бюджету. Державний контроль, що обмежується перевіркою законності й цільового використання бюджетних коштів, відживає; головною проблемою органів фінансового контролю є те, що вони фіксують допущені порушення, тоді як їх потрібно передбачати й попереджати.

Інформаційно-аналітичне забезпечення взаємодії органів державного фінансового контролю включає розв'язання проблем розвитку його єдиної інформаційної системи, в тому числі вдосконалення програмно-технічної бази, питання стандартизації, уніфікації, обміну фінансовою й управлінською інформацією, зміст і напрями навчання, підвищення кваліфікації працівників органів фінансового контролю.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки.

1. Численність контролюючих структур свідчить про відсутність чітко інтегрованої контрольної системи, що призводить до розпорошення коштів і зусиль цих органів та їхніх дій. Тим часом збільшення злочинів економічної спрямованості, нецільове використання бюджетних коштів і позабюджетних фондів вимагає об'єднання зусиль контролюючих органів. У СРСР цю функцію виконувало спеціальне міністерство. Ліквідація даного органу на користь відомчого контролю призвела до послаблення фінансового контролю та применшення його ролі в управлінні. (До речі, в Китаї, де за прикладом СРСР також був скасований єдиний орган державного контролю, цю структуру згодом було відновлено.)

2. Істотним недоліком чинної системи фінансового контролю є його слабка орієнтація на всі стадії відтворювального процесу. Тобто він охоплює насамперед локальні сфери й інтереси, не завжди виходячи з необхідності задоволення потреб суспільства в цілому.

3. Чинна система контролю побудована за класичною схемою, прийнятою в більшості західних країн, без достатнього врахування конкретних умов. Держава виступає контролюючою структурою, а державний апарат, як її виконавчий орган, — контрольованою. Втім, на практиці держапарат відповідає за державне управління, й таке розуміння призводить до зменшення його підконтрольності. Тому одним із важливих завдань сьогодення є контроль роботи держслужби.