



А. В. Кулінська\*

## РОЛЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ЗМІЦНЕННІ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СУБ'ЄКТАМИ НЕВИРОБНИЧОЇ СФЕРИ

Державне управління, особливе управління складними механізмами, зокрема фінансово-кредитним, без контролю може стати безглуздом, тому фінансовий контроль — невіддільна частина фінансово-кредитного механізму державного управління, одна з форм зворотного зв'язку, завдяки якій суб'єкт (держава і державні органи управління), керуючий системою, одержує необхідну інформацію про її дійсний стан<sup>1</sup>.

Якщо система державного фінансового контролю відповідає об'єктивним закономірностям соціально-економічного розвитку керованого об'єкта, то вся система контролю набуває наукового характеру і її розвиток прискорюється. Якщо ж контролюючий вплив здійснюється без врахування соціально-економічних закономірностей розвитку об'єкта фінансового контролю, його структура та і в цілому вся система починають формуватись і функціонувати лише відповідно до своїх внутрішніх потреб та інтересів. Механізм державного фінансового контролю стає неефективним і вимагає реформування існуючої системи.

Державний фінансовий контроль в умовах демократичного суспільства і ринкової економіки повинний бути одним з видів державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, цільовому, ефективному і ощадливому використанню державних фінансово-кредитних засобів та допомагає розкрити порушення встановленої державою фінансової дисципліни. Але прикладів нецільового використання і неповернення державних фінансово-кредитних ресурсів, нераціонального управління ними та інших фінансово-кредитних порушень безліч<sup>2</sup>.

На думку багатьох фахівців даної проблеми таких, як В. Б. Авер'янов, С. В. Медведчук, Н. Р. Нижник, В. Я. Олійник, О. М. Полінець, М. В. Романов, В. В. Цветков, не вдалося дотепер створити ефективної функціонуючої системи незалежного державного фінансового контролю в Україні через:

— відсутність стратегії реструктуризації системи фінансового контролю на рівні держави і регіонів;

— відсутність закону про державний фінансовий контроль, незважаючи на велику кількість прийнятих за останнім часом указів, постанов по фінансово-кредитному управлінню і контролю;

— багатьма контрольними відомствами виконуваних ними функцій<sup>3</sup>.

Тому багато вчених-економістів вважають, для того щоб діяльність фінансового контролю та його складових елементів в Україні була дійсно ефективною і відповідала рівню розвинутих країн, необхідно проробити багато важливих і істотних перетворень.

У зв'язку з тим, що в ринковій економіці України дієвість системи державного фінансового контролю стосовно діяльності суб'єктів невиробничої сфери набуває щораз більшого значення, необхідно розробити рекомендації, спрямовані на ефективний розвиток фінансово-кредитного механізму управління суб'єктами невиробничої сфери України на основі вдосконалення контрольних-ревізійних заходів державного фінансового контролю. Але для цього необхідно проаналізувати основні поняття фінансового контролю.

Для визначення сутності фінансового контролю необхідно спочатку установити його місце в загальній системі державного контролю. Це місце визначається в першу чергу об'єктом контролю — фінансово-кредитним механізмом державного управління. Якщо розглядати фінансово-кредитний механізм державного управління в широкому змісті слова,

© Кулінська А. В., 2009

\* асистент кафедри фінансів Донецького державного університету управління

<sup>1</sup> Тахтай В. Контроль держави. Чи потрібен він Україні // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 7. — С. 5-13.

<sup>2</sup> Романів М. В. Державний фінансовий контроль і аудит. — К.: НІОС, 2006. — 221 с.

<sup>3</sup> Тахтай В. Вказ. праця. — С. 5-13; Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. кер. В. В. Цветков. — К.: Оріони, 2005. — С. 228-240.



то це сукупність елементів держави, що створює національне багатство суспільства. При такому трактуванні фінансово-кредитного механізму управління, сфера контролю істотно розширюється, тоді фінансовий контроль — це контроль над формуванням, використанням і відтворенням національного надбання.

Зрозуміло, що така об'ємна характеристика фінансового контролю визначає необхідність побудови його на строго науковій основі. Тому виходячи з концепції науки, контроль являє собою динамічну систему знань, спрямованих на виконання і усунення негативних явищ у розвитку фінансово-кредитного механізму державного управління суб'єктами невиробничої сфери з метою їхнього регулювання<sup>4</sup>.

Процес пізнання системи фінансового контролю складається з двох етапів: описового, зв'язаного зі збором фактів і їхнім первісним угрупованням і логіко-аналітичного, що представляє якісний аналіз фактів і поєднує якісні і кількісні методи наукового пізнання. Отже, контроль містить у собі, з одного боку, факти і дані досвіду, а з іншого боку — визначену систему знань — теорію.

Головною метою фінансового контролю є забезпечення законності і ефективності використання фінансово-кредитних засобів. Відповідно до цього основними його задачами є:

— контроль за законністю, своєчасністю і цільовим призначенням фінансово-кредитних ресурсів в діяльності суб'єктів невиробничої сфери (у тому числі дотацій, кредитів, позичок, субсидій тощо);

— контроль за законністю, правильністю надання і використання податкових, фінансових, кредитних та інших пільг суб'єктам господарювання, тобто суб'єктам невиробничої сфери;

— контроль діяльності органів державної влади та управління (і їхніх посадових осіб), на яких відповідно до законодавства покладені функції по розробці і реалізації фінансово-кредитної політики;

— контроль за суб'єктами невиробничої сфери (організацій будь-яких організаційно-правових форм власності і видів діяльності, а також їхніх працівників) на предмет дотримання ними фінансово-господарського законодавства (нормативно-правових актів) у своїй діяльності.

Отже, мета і задачі державного фінансового контролю визначають і його основні функції, які можна класифікувати на базі змістовного значення функцій контролю тому, що активна, творчо організаційна роль фінансового контролю виявляється в його власних функціях: виявлення відхилень, аналіз причин відхилень, функція корекції, функція превенції і функція правоохорони<sup>5</sup>.

Що стосується безпосередньо змісту фінансового контролю, то його система в цілому складається зі наступних елементів: суб'єкт контролю (хто контролює); об'єкт контролю (кого контролюють), предмет контролю (що контролюють), принципи контролю, методи контролю і механізм контролю (рис. 1).

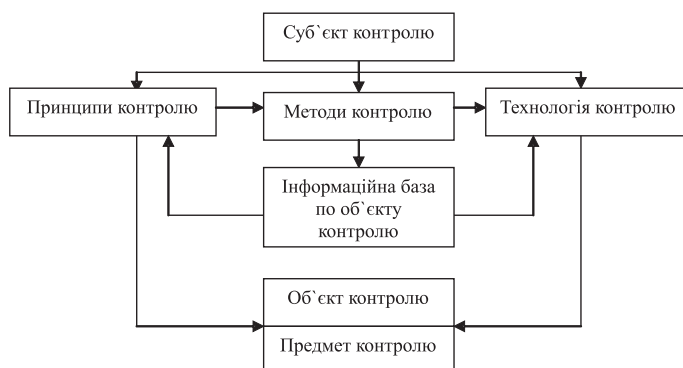


Рис. 1. Система державного фінансового контролю

<sup>4</sup> Полінець О. Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення // Вісник Української академії державного управління. — 2006. — № 2. — С. 34-42.

<sup>5</sup> Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. кер. В. В. Цветков. — К.: Оріони, 2005. — С. 228-240.



Оскільки державний фінансовий контроль є однією з функцій державного управління, то йому притаманні загальні принципи державного управління, на яких базується механізм державного управління підприємствами невинробничої сфери, але, звичайно, з переломленням змісту цього принципу стосовно до функції фінансового контролю. У цьому зв'язку можна виділити наступні принципи: принцип плановості, принцип системності, принцип безперервності, принцип законності, принцип об'єктивності, принцип гласності і принцип ефективності (дієвості) державного фінансового контролю.

Найбільш істотним елементом державного фінансового контролю, від якого залежить ефективність проведених контрольно-ревізійних заходів є суб'єкти контролю — це державні організації, що здійснюють фінансовий контроль. Ці організації підрозділяються на основі виду контролю (зовнішній, внутрішній) і рівня управління (державний, регіональний, місцевий). Діяльність суб'єктів контролю повинна бути скоординована, щоб виключити дублювання контрольних заходів, а також повинна будуватися на єдиній методологічній основі і регламентуватися нормативними юридичними актами.

Як і в інших державах, державний фінансовий контроль в Україні здійснюється органами законодавчої влади, органами виконавчої влади, спеціальними органами державного фінансового контролю, а також недержавними спеціалізованими організаціями, а саме: Верховною Радою України, Рахунковою палатою, Кабінетом Міністрів України, особлива роль в здійсненні фінансового контролю належить спеціалізованим органам державної виконавчої влади — Міністерству фінансів України, Державній контрольно-ревізійній служби, Державному казначейству України і Державній податковій адміністрації<sup>6</sup>.

Отже, вся діяльність державних спеціальних фінансово-контрольних органів спрямована на управління об'єктами фінансово-кредитних відносин. Об'єктами фінансового контролю є розподільні процеси при формуванні і використанні фінансово-кредитних ресурсів на всіх рівнях і ланках народного господарства. Об'єктами фінансового контролю в масштабах України по праву повинні бути всі розпорядники та одержувачі (користувачі) будь-яких державних засобів, незалежно від організаційно-правових форм і видів діяльності, державні органи виконавчої влади, що відповідають за реалізацію державної фінансової політики, кредитно-грошові установи, інвестиційні інститути, що залучають і використовують засоби громадян і безпосередньо суб'єкти невинробничої сфери, що формують фінансові ресурси.

Щодо предмету фінансового контролю, то він розкриває нові явища фінансово-кредитних відносин в діяльності різних ланок народного господарства, в т. ч. і невинробничої сфери, визначає їхню закономірність з метою вдосконалення цієї діяльності.

Визначальним фактором у державному фінансовому контролі є єдність його предмета і методу. Методологія контролю — це комплексне, органічно взаємозалежне вивчення законності, доцільності та ефективності фінансово-кредитних процесів на основі використання звітної, нормативної та іншої інформації в сполученні з дослідженням фактичного стану об'єктів контролю, тобто суб'єктів невинробничої сфери<sup>7</sup>.

Аналіз літератури про сутність методів контролю дозволяє виділити з них дві групи: загальнонаукові методи і специфічні контрольні методи. Загальнонаукові методичні прийоми включають діалектичний метод з такими його законами, як загальний зв'язок і взаємозумовленість явищ, перехід кількості в якість, єдність і боротьба протилежностей, а також такі загальні прийоми наукового мислення, як спостереження, порівняння, аналіз і синтез, дедукція та індукція. Власні методичні прийоми фінансового контролю можна об'єднати в наступні групи: аналітичні; документальні узагальнення і реалізації результатів контролю.

Таким чином, в сучасних умовах державний фінансовий контроль можна охарактеризувати як досить складну систему, що складається з наступних елементів:

- організаційні структури (включаючи їхні ланки — центри відповідальності (ЦВ));
- методологічна основа (визначення понять, мети, задач, принципів, вимог, видів фінансового контролю);

<sup>6</sup> Чайка В. М. Підвищення результативності державного фінансового контролю // Фінанси України. — 2007. — № 5. — С. 69-74.

<sup>7</sup> Романів М. В. Вказ. праця.



- нормативно-правова база і методичне забезпечення;
- науково-дослідна і навчальна бази; матеріально-технічне і фінансове забезпечення (у тому числі фінансово-кредитні ресурси);
- інформаційно-комунікаційна інфраструктура (інформаційне забезпечення, система комунікацій)<sup>8</sup>.

На основі вивченого матеріалу, з огляду на теоретичні і практичні позиції фінансового контролю, можна вважати найбільш істотними факторами підвищення його ефективності стосовно суб'єктів невиробничої сфери України наступні<sup>9</sup>:

— формування нормативно-правової бази проведення контролю, що включає правову гарантію виконання контрольних функцій, обов'язкове додавання в Бюджетний кодекс України такої форми фінансового контролю, як незалежний контроль;

— реформування організаційних структур для поліпшення структури виконавчої влади, у результаті чого підвищується керованість у державі, скорочуються зайві ланки чи створюються нові, необхідні для контролю;

— вдосконалення методичної бази державного фінансового контролю з метою підвищення об'єктивності, якості, оперативності і комплексності контролю шляхом використання різних методів контролю: аналізу, експертизи, оцінки тощо;

— організація адекватної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, яка б відповідає аналітичним цілям контролю, гарантувала повноту і вірогідність вихідних даних щодо об'єкту фінансового контролю та широку гласність прийняття рішень.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою фінансів  
Донецького державного університету управління  
(протокол № 8 від 14 січня 2009 року)*



<sup>8</sup> Тахтай В. Вказ. праця.

<sup>9</sup> Полінець О. Вказ. праця.