

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В РИНКОВИХ УМОВАХ

В статті описано підходи щодо побудови системи фінансового контролю, як засобу державного управління та ефективного інструменту управління фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання в ринкових умовах.

Ключові слова: фінансовий контроль, державні органи управління, фінансові ресурси, фінансова прозорість.

В статье изложены проблемные аспекты финансового контроля, как средства государственного управления и эффективного инструмента управления финансово хозяйственной деятельностью субъектов ведения хозяйства в рыночных условиях.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственные органы управления, финансовые ресурсы, финансовая прозрачность.

In the article the problem aspects of financial control, as facilities of state administration and effective instrument of management, are expounded financially by economic activity of subjects of menage in market conditions.

Keywords: financial control, public authorities, financial resources, financial transparency.

Фінансова система України, достатньо швидко і динамічно змінюється, особливо, що стосується таких категорій як контроль і управління. Керівники, починаю-

чи від підприємств і закінчуючи бюджетом держави потребують фінансової прозорості, оскільки це підвищує довіру до суб'єктів. Ринкові умови існування економіки і

фінансовий стан підприємств підтверджують існування і актуальність проблеми здійснення ефективного фінансового контролю, як важливої ланки системи управління на макро- і мікро-рівні економіки. На жаль, серед проблем фінансів до сих пір залишається таке розповсюджене поняття, як нецільове використання фінансових ресурсів, зростання злочинності економічної направленості, і перш за все у економічній сфері, що свідчить про те, що існуюча система фінансового контролю і управління слабо протистоїть цим порушенням.

Фінансовий контроль поки не є ефективно структурованим і не охоплює повністю кредитно-фінансову сферу. В економічних умовах, що склалися (спад виробництва, світова економічна криза тощо), система фінансового контролю повинна включати більш дієвий державний фінансовий контроль. Перш за все недостатньо ефективним є зовнішній, незалежний від виконавчої влади, контроль, який покликаний поставити край, нецільовому витрачання активів. Система фінансового контролю практично не виконує попереджувально-профілактичну функцію. Вона більшою мірою констатує порушення і немає інструменту для попередження. Тому серед першочергових завдань є необхідність ство-

рення більш цілісної, структурованої з механізмами взаємодії системи загального фінансового контролю, обґрунтування стратегії його розвитку, вдосконалення форм і методів здійснення контрольних дій, підвищення їх ефективності і результативності.

Проблеми контролю, у тому числі і фінансового, вже тривалий час є об'єктом уваги учених. Формуванню системи фінансового контролю в умовах становлення ринкових відносин присвячені роботи вітчизняних і зарубіжних учених по питаннях фінансового контролю – це роботи М. Білухи, О. Василика, Ю. Данилевського, І. Стефанюка, В. М. Федосова, Д. Ірвіна, Д. Хана, Х. Хевенса та ін. [1,3].

Разом з тим розвиток ринкових відносин ставить перед теорією і практикою фінансового контролю нові проблеми. Зокрема, необхідно уточнення ряду концептуальних основ формування фінансового контролю, осмислення, як діє практика функціонування його органів, опрацювання сучаснішої методології і техніки здійснення контрольних дій. Безперечно, для цього необхідно повністю мати уяву про класифікацію системи фінансового контролю (рис. 1).



Рис.1. Схема класифікації загальної системи фінансового контролю *

*Джерело :складено автором за даними [1]

В Україні загальна система фінансового контролю складається з двох взаємодіючих, але самостійних видів: державного і недержавного фінансового контролю. Державний – контролює розподіл валового національного продукту, рух бюджетних грошових ресурсів і цільове їх використання і займає центральне місце в економіці країни. Його дії направлені на забезпечення максимального надходження до бюджету грошових коштів і оптимізацію їх використання. Недержавний контроль, будучи пере-важно відомчим (внутрішньогосподарським), прагне до мінімізації відрахувань з метою максимізації прибутку, як правило на рівні суб'єкта господарювання.

Державний фінансовий контроль здійснюють державні органи влади: Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Міністерство фінансів, Фонд державного майна, Рахункова палата, Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба, інші державні органи. Державні органи в Україні здійснюють роботу на основі діючого законодавства. Але вже зараз стала очевидною необхідність внести зміни і доповнення до їх діяльності. Слабкою стороною в діяльності органів влади є відсутність у неї механізму звертатися до суду, з метою захисту державних інтересів. Ситуація, що склалася в країні, вимагає в законодавчому порядку наділити державні органи правом притягати до адміністративної відповідальності порушників бюджетного процесу.

Органами недержавного фінансового контролю є асоціації банківських установ, промисловців і підприємців, аудитори і аудиторські фірми, внутрішньогосподарський фінансовий контроль. Основним його завданням є перевірка виконання законодавства, наказів, розпо-

ряджень фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання.

В період становлення і розвитку економіки має місце, з одного боку, надмірний вплив ринку і його важелів, на систему фінансового контролю, а з іншої боку адміністративної системи управління і конкретної особи (контролюючого суб'єкта). Це не могло не підірвати довіри до державного управління. В принципі, це протиріччя зусиллям, направленим на зміцнення державної влади і організацію ефективного державного управління. Поступово в суспільстві розвивається упереджене відношення до державного фінансового управління. Представляється, що підвищенню іміджу державної служби в значній мірі може служити посилення контролю, і перш за все фінансового, за її діяльністю.

Треба мати на увазі те, що сьогодні місце має, недостатньо продумане копіювання західного досвіду, що породило і таке, характерне для Заходу явище, як використання ринкових методів в системі державного управління, що приводить до звуження сфери фінансового контролю в системі державної служби. Саме перенесення ринкових основ в цю сферу представляється проблематичним, оскільки там ринкові механізми не діють.

Проте слід зазначити, що у ряді країн, наприклад у Великобританії, "ринковий" підхід в системі державної служби привів до того, що в своїй роботі урядові органи поступово почали керуватися принципами ефективності і рентабельності служби. В принципі, проходження державного управління логіці 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 у останніх з'являється можливість перенести увагу з процесу на результат [1,3].

Світова практика свідчить, що в даний час у сфері ухвалення рішень і діяльності державних установ відбуваються істотні зміни. Ці зміни полягають в тому, що в їх основі лежать вимоги раціональності і ефективності, а не розширення сфери діяльності і збільшення штабів управлінців.

Інший аспект змін полягає в зміні ролі держави, а отже, і його управлінських структур в регулюванні економіки. Держава стоїть перед дилемою: віддати розвиток економіки на волю ринкової стихії, або ж воно повинно по новому визначити своє місце в економіці і ступінь свого втручання в управління її розвитком. У світовій практиці зараз реалізується ідея "нового державного менеджменту". Головне в цих пошуках полягає в знаходженні відповіді на питання, які функції слід, а які не слід відносити до функцій державних служб. Правильне розуміння і розподіл цих функцій веде до ряду основоположних підходів до формування системи державної служби і контролю її діяльності. Це перш за все: акцентування уваги державних органів на результаті, а не на процесі своєї діяльності; встановлення оптимального рівня керівництва; застосування ефективнішої оцінки якості виконання обов'язків державними службовцями і застосування дієвої системи стимулювання їх праці; недопущення суб'єктивізму в діяльності державних управлінських структур.

Реалізація цих і інших подібних ідей визначає необхідність досконалішого фінансового контролю діяльності органів управління. Проте треба враховувати і можливі складнощі, які можуть затрудняти процес контролю. Це, перш за все, відсутність чітких критеріїв оцінки успіху або неуспіху у виконанні функцій чиновниками управлінських структур. До того ж при оцінці діяльності останніх необхідно враховувати і ряд характеристик, що високо цінуються, але не можливо кількісно оцінити вираз: чесність, чуйність, справедливість і, особливо, підзвітність в ухваленні рішень.

Суть контролю за функціонуванням державних управлінських структур і їх конкретних працівників повинна полягати в перевірці і оцінці того, як їх діяльність впливає на забезпечення "загальних благ".

Відзначимо ще одну тенденцію розвитку контролю в системі державної служби. Вона пов'язана з тим, що в умовах ринку в суспільстві з'явилася ілюзія відмирання держави і ослаблення його контролюючих функцій. Нам представляється неспроможною думка про необхідність зниження ролі державного управління і скорочення витрат на його зміст.

З позиції фінансового контролю необхідно визначити:

- по-перше, сфери, де держава зберігає свою обов'язкову присутність;
- по-друге, сфери, в яких держава не присутня, залишаючи їх регулюючій дії ринку;
- по-третє, сфери, які держава залишатиме, у міру зміцнення ринкового механізму. Зрозуміло, що в даних трьох сферах буде потрібно не тільки різний ступінь фінансового контролю, але і застосування різних методів і засобів його здійснення.

Заслугує уваги ще один аспект фінансового контролю.

Мається на увазі розуміння його ролі в активізації і об'єднанні зусиль по розвитку управлінського персоналу. Як відомо, в принципі будь-яке управління включає дві взаємозв'язані, але самостійні складові: ідеологію управління, що відображає мету, до якої прагне структура, що управляє, і організаційно-регульовану складо-

ву, що характеризує технологію досягнення цієї мети.

Важливим елементом в цій, другій, складовій є наявність дієвого механізму прямих і зворотних зв'язків, що дає можливість постійно відстежувати процеси державного управління та ступінь відповідності рішень, що приймаються, поставленим цілям і оцінка їх раціональності і ефективності.

Без належного фінансового контролю цього досягти неможливо.

Таким чином, фінансовий контроль є важливим чинником забезпечення ефективності управління через посилення контролю. При цьому завжди є проблема, яким чином пов'язати зростання рівня колегіальності в роботі контролюючих структур і забезпечення посилення самостійності, а отже, і персональної відповідальності за реалізацію прийнятих рішень.

Представляється, що вирішення цієї проблеми може полягати в тому, що колегіальність в діяльності будь-якого суб'єкту контролю не повинна бути самоціллю. Державний орган управління це більшою мірою управлінський комплекс. В зв'язку з цим і ухвалюванні ним рішення можуть бути диференційованими: а) рішення, що приймаються за принципом більшості і відповідальність за них несе цю більшість; б) рішення, що приймаються на принципах єдиноначальності, відповідальність за яких несе персонально орган управління; в) рішення, що приймаються з відома декількох чоловік (наприклад, підрозділами організацій і його керівниками), які і відповідають за нього. При такій градації з'являється можливість здійснювати конкретніший контроль за реалізацією ухвалених рішень.

Реальна ситуація і практика у вітчизняній економіці розвіяла міф про ринкову економіку, як про самостійну систему, де сильний державний фінансовий контроль не обов'язковий. Нам представляється помилковою думка, що "у міру зміцнення ринкової економіки значення зовнішнього контролю зменшуватиметься завдяки розширенню економічної свободи". Дане твердження йде в протиріччя світовій практиці, що свідчить про посилення державного контролю не тільки в країнах з ринковою економікою, але і в окремих країнах з жорстким управлінням.

Таким чином, те, що роль фінансового контролю як найважливішої ланки системи управління виявилася заниженою, в значній мірі з'явилося наслідком певних теоретичних послань, які були покладені в основу економічних реформ. Розуміння ринку як самостійної системи привело на перших порах до зниження ролі держави в управлінні економікою, що само по собі вже не припускало необхідності здійснювати з його боку фінансовий контроль. Було проігноровано той очевидний факт, що на Заході ринок вже давно зарегульований, і важливу роль в цьому грає державний фінансовий контроль. Причому сфера контролю розширюється, удосконалюються форми і методи його проведення, і він стає все більш ефективним елементом управління. Децентралізація економіки внаслідок економічних реформ привела до погіршення державного контролю над багатьма економічними процесами, зокрема за використанням фінансових ресурсів. Зарубіжною практикою підтверджено, що децентралізація дає позитивний результат лише в тому випадку, якщо вона супроводжуватиметься посиленням державного контролю за процесами в бюджетно-фінансовій сфері. Саме це визначило необхідність проаналізувати як світову, так і минулу вітчизняну практику здійснення фінансового контролю в контексті сучасних перетворень економіки. Актуальність посилення фінансового контролю обумовлено ще одні-

єю обставиною, а саме: необхідністю протистояти негативним явищам в економічній сфері.

Практика показує, що зростання виявлення економічних злочинів в конкретних сферах свідчить про слабкість в них фінансового контролю. У 2000-2001 рр. в порівнянні з попередніми роками кількість виявлених злочинів зростає в зовнішньоекономічній діяльності, в кредитно фінансовій сфері, на споживчому ринку, збільшилася кількість виявлення хабарництва, комерційного підкупу.

Така масштабна злочинність економічної спрямованості свідчить не тільки про необхідність посилення державного фінансового контролю. Вона відображає глибшу причину, що полягає в тому, що економічний механізм господарювання далекий від досконалості і містить дуже багато слабких сторін, що сприяють скоєнню таких злочинів. Тому формування ефективної системи фінансового контролю повинне здійснюватися в тісному взаємозв'язку з вдосконаленням всього механізму функціонування економіки.

У країні немає головного – науково-обґрунтованої програми боротьби із злочинами економічної спрямованості, у тому числі і у фінансовій сфері. Звичайно, окремі елементи є, і вони реалізуються. Кожна з контролюючих структур (Рахункова палата, відповідний департамент Мінфіну, правоохоронні, податкові і інші структури) мають власні програми дії. Але в сукупності вони не мають єдиної програми, для виправлення фінансового стану, що склався. На фінансування роботи цих органів завжди не вистачає грошей, і вони діють виходячи з наданих їм можливостей, а не з потреби. Слабкість контролюючих систем і їх недостатня результативність пояснюється так само і тим, що в країні поки слабо ведуться дослідження з проблеми розвитку економічних злочинів в перспективі. Відсутність науково-обґрунтованих прогнозів вимушує контролюючі органи працювати по виявленню вже скоєних порушень, а не попереджувати їх появу – обмежуючи дію контролю, функції управління. До того ж, не маючи таких прогнозних розробок, контролюючі органи нерідко стикаються з новими і несподіваними для них злочинними явищами, до протистояння яким вони виявляються не готові.

Однією з основних причин різного роду зловживань у фінансовій сфері є те, що ідеологія сучасних вітчизняних реформ визначає грошові ресурси, як головну роль в житті людини. Звідси з'являється прагнення добути їх будь-якими засобами, нехтуючи при цьому прийнятими в суспільстві моральними принципами. Гонитва за грошима штовхає на порушення, і контроль покликаний якщо не усунути, то до певної міри звести до мінімуму або зменшити негативні наслідки зловживань, пов'язаних з фінансами.

Безумовно, роль фінансових ресурсів в економіці основна, але досвід кращих і представників ділового світу свідчить, що якнайкращих результатів добивалися саме ті, для яких гроші самі по собі не були головною метою, а були похідними від результату роботи, праці. У цьому плані доречно послатися на досвід такого видатного менеджера ХХ століття, як Г. Форд. У своїй автобіографічній книзі "Моє життя, мої досягнення" він відмічає, що без прибутку не може триматися будь-яка справа і в цьому немає нічого поганого [2]. Але прибутковість повинна виходити у результаті корисної роботи, а не лежати в її основі. Постановка на перший план фінансів загрожує гальмом роботі і зменшує значення наполегливої праці. І далі він роз'яснює, що переважаюча турбота про гроші, а не про роботу, спричиняє за собою боязнь невдачі; ця боязнь гальмує правильний підхід до справи, викликає страх перед конкуренцією, примушує побоюватися зміни методів виробництва,

побоюватися кожного кроку, що вносить зміну в положенні діяльності будь-якого підприємства.

Особливо небезпечним є факт, про поступову втрату населенням довіри до здатності державної влади контролювати соціально-економічні процеси і явища, що відбуваються в суспільстві, контролювати банківську систему країни. Той факт, що не без участі держави в 1992 і 1998 рр. були по суті анульовані заощадження населення.

Тому стан справ сьогодні, підштовхує населення до покупки іноземних валют і зберігання своїх заощаджень в іноземній валюті, що сприяло подальшому процесу доларизації економіки країни. Зрештою все це веде до втрати державою контролю над важливою ланкою фінансової системи грошовими заощадженнями, використанням фінансових ресурсів як інвестицій. Роль державного контролю у виправленні положення, що склалося, очевидна.

За своєю суттю державний фінансовий контроль, це також перевірка того, як державні службовці виконують покладені на них обов'язки і перш за все в плані їх відповідальності за використання державних фінансових ресурсів. Контроль за діяльністю державного апарату одна з найважливіших функцій державної влади.

Для України проблема контролю загострюється ще і таким інструментом, на відмінність від західних країн, як якість апарату керівників. Із зміною влади в країні формується нова державна служба, новий державний апарат.

Об'єктивності ради слід зазначити, що державний апарат радянської влади, за наявності певного бюрократизму, в більшості своїй був кваліфікований і, що особливо важливе, дисциплінований і підконтрольний. Існувала певна державна і партійна система, яка прискіпала випадки корупції і інші антигромадські прояви. У переважній більшості за всілякі відхилення покарання в кримінальному або партійному порядку було невідворотно.

Багато службовців з минулих радянських структур стали основоположниками формування нових державних структур. Вони привнесли і в нові органи влади багато позитивних якостей зі своєї колишньої діяльності. Це і визначило те, що і зараз багато державних службовців є гідними членами нового державного апарату і ведуть важливу в усіх відношеннях роботу.

Але в цілому це новий, інший апарат з іншою відповідальністю. Йому стали властиві такі явища, як корупція, хабарництво, кадрова порука, участь в розкраданні державної власності. Ці явища ознака слабкості контролю і державного управління в цілому. Крім того, в державний апарат приходять люди випадкові, не високого професійного рівня.

Вони підбираються по принципах особистої відданості: "хай гірше але свій". Сучасна дійсність багата прикладами, коли службовці, проявляючи принциповість і прагнення глибоко розібратися в тій або іншій справі, відсторонялися від роботи.

Інша проблема сучасного державного апарату полягає в його розростанні. Здавалося б, перехід до ринку і властивий йому елементів саморегулювання не повинен вести до зростання чисельності управлінського апарату. Але на практиці все відбулося навпаки.

Треба мати на увазі і наступне: розростання державного апарату супроводжувалося зростанням недовіри до нього. Державний апарат, робить в організаційному і фінансовому відношенні не прозорим, і зрощення його з комерційними структурами. Практичними формами такого зрощення є входження в раду директорів крупних компаній працівників державних органів управління як в центрі, так і на місцях, і направлення комерційними

структурами своїх представників в органи влади з метою лобювання їх інтересів.

До цього слід додати "зманювання" державних службовців на роботу в комерційні структури, які вони раніше контролювали.

Відзначимо ще одну причину, що обумовлює необхідність посилення контролю взагалі і фінансового особливо. Вона полягає в тому, що економіка розвивається в умовах постійного дефіциту фінансових ресурсів. Управління їх ефективним використанням шляхом аналізу і оцінки результативності стає найважливішою проблемою, яку без контролюючих дій вирішити неможливо. Центром уваги повинні бути перш за все витрати, що не привели до прямих або непрямих позитивних результатів.

Як показує практика, саме складність і неефективна організація руху фінансових потоків ускладнюють здійснення фінансового контролю і створюють умови для розвитку негативних економічних процесів, таких як ухилення від податків, розвиток тіньової економіки, витік капіталу за межу, корупція.

Очевидною стає ще одна обставина, що вимагає посилення контролю. Мова йде про численність контролюючих як державних, так і недержавних структур, а також слабка між ними узгодженість в контролюючих діях. Але необхідність посилення фінансового контролю обумовлена не тільки причинами і обставинами, пов'язаними з економічною кризою, що переживається країною. Вона також диктується рядом об'єктивних чинників не тільки економічного характеру.

Необхідність посилення контролю загострюється перерозподільними процесами. Величезні фінансові кошти прямують в дотаційні регіони як через бюджет, так і через позабюджетні фонди, що вимагає відповідного контролю за цими процесами.

Необхідно також відзначити, що слабкою стороною діяльності контролюючих органів є відсутність чіткої методологічної бази здійснення перевірок, яка б працювала. На практиці найчастіше застосовується ревізія. Наприклад, не завжди є можливість повернути до місцевого бюджету засоби, використані не за призначенням. При використанні різних форм попереднього контролю стає можливим не тільки виявляти і попереджувати негативні явища, але і стимулювати застосування попереджувачих мір, що своєчасно присікають порушення. Попередній контроль, таким чином, виконує важливу профілактичну функцію.

Що стосується результатів перевірки, то вони можуть використовуватися не тільки як привід для покарання осіб, що допустили порушення, але і при вирішенні питань про дотації регіонам. Якщо, наприклад, у регіону немає можливості для повернення коштів, витрачених не за цільовим призначенням, то сума коштів по дотаціях, субсидуванню повинна зменшуватися на суму виявлених порушень.

На закінчення відзначимо, що в справі створення цілісної системи фінансового контролю може допомогти критичне осмислення минулого і сучасного зарубіжного досвіду.

Отже виходячи з системи контролю, що склалася, можна зробити наступні висновки. Численні структури контролю свідчать про відсутність чіткої інтегрованої структури контрольної системи, що приводить до розпилення і взаємодії її дій. Тим часом зростання злочинів економічної спрямованості, нецільове використання бюджетних коштів і позабюджетних фондів вимагають об'єднання зусиль контролюючих органів за станом фінансів країни. Істотним недоліком системи контролю, що діє, і особливо фінансового, є його слабка орієнтація на всі стадії відтворювального процесу. Уточнимо: такий контроль охоплює перш за все локальні сфери і інтереси, не завжди виходячи з необхідності задоволення потреб суспільства в цілому. Існуюча система контролю побудована по класичній схемі, прийнятій в більшості західних країн, без достатнього урахування конкретних економічних фактів. Система фінансового контролю побудована на змішуванні і ототожненні двох різних явищ держави і державного апарату (чиновників). Реальна держава виступає контролюючою структурою, тоді як державний апарат, як виконавський його орган контролюваною. Але на практиці діяльність державного апарату відповідає за державне управління, і таке розуміння веде до зниження його підконтрольності. Тому одна з серйозних сучасних проблем це контроль за роботою державної служби.

1. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / [Германчук П.К., Стефанюк І.Б., Рубан Н.І., Александров В.Т., Назарчук О.І. та ін.]; за ред. Германчука П.К. – К.: НВП "АВТ", 2004. – 424 с. 2. Бровкіна Н.Д. Основи фінансового контролю [Текст] / Бровкіна Н.Д. – М.: Магістр, 2009. – 382 с. 3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [Текст] / [Ш. Бланкарт]; за ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

