

УДК 341.233.11(477)

Н. В. Шевченко, канд. екон. наук, головний експерт Сумського обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА РОЛІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті представлено теоретичне узагальнення та авторська систематизація наукових підходів до сутності і ролі державного фінансового контролю (ДФК). Визначено його характерні особливості, взаємозв'язок із поняттями “контроль” та “фінансовий контроль”. З'ясовано об'єктно-суб'єктний склад ДФК. Наведено систематизацію функцій та принципів ДФК, що визначають мету його функціонування.

Ключові слова: контроль, державний фінансовий контроль (ДФК), функції ДФК, принципи ДФК.

Постановка проблеми. Формування механізму оцінки ефективності реалізації державою функції контролю за рухом бюджетних коштів, адекватного умовам сучасної фінансової практики та трансформації господарських зв'язків, дозволяє визначити здатність контролюючих органів оперативно реагувати на порушення фінансово-бюджетної дисципліни, відповідати за законність використання державної власності та наповнення бюджетів усіх рівнів, створює підґрунтя для оптимізації контрольних і аудиторських повноважень між державними інституціями. Це обумовлює необхідність дослідження сутності і ролі державного фінансового контролю.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Фундаментальні основи реалізації контрольної функції держави в бюджетній сфері закладено як у працях зарубіжних (Р. Адамс, С. Аткинсон, Дж. Бейлі, Дж. Бюкенен, Р. Зоді, Д. Ірвін, Дж. Робертсон, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Д. Хан), так і вітчизняних науковців (В. Д. Базилевич, О. І. Барановський, І. В. Басанцов, М. Т. Білуха, Ф. Ф. Бутинець, О. Д. Василик, Т. А. Васильєва, Н. Г. Виговська, М. М. Єрмошенко, Т. Т. Коваль-

чук, М. В. Корнєєв, В. І. Кравченко, П. В. Мельник, Ю. І. Осадчий, В. М. Федосов, І. О. Школьник). Водночас, незважаючи на високий рівень наукових здобутків в досліджуваній сфері, цілий ряд актуальних теоретичних та прикладних питань ролі державного фінансового контролю залишаються поза увагою науковців.

Невирішені раніше частини проблеми. Комплексний характер поняття “державний фінансовий контроль” обумовлює наявність широкого спектра підходів до його трактування, що формує деяку невизначеність у його адекватному використанні під час реалізації практичних аспектів контролю. Визначальна роль даного процесу в забезпеченні ефективного функціонування економіки країни та сприянні економічному зростанню є безумовною, проте однією з найпоширеніших проблем, з якою стикаються як суб'єкти господарювання, так і урядовці, є обмеженість та фрагментарність у застосуванні, а також неврахування системного характеру державного фінансового контролю. Усе це створює об'єктивне підґрунтя для проведення дослідження теоретичних основ поняття державного фінансового контролю та ідентифікації його ролі.

Мета статті полягає в узагальненні теоретичних засад визначення сутності і ролі державного фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу. Наразі відсутня єдина точка зору щодо систематизації наукових підходів до трактування державного фінансового контролю (далі – ДФК), визначення його видів, форм та методів. Це призводить до неузгодженості теоретичної парадигми, що, в свою чергу, обмежує не лише подальші наукові розробки в даній сфері, але й обумовлює різне використання видів, форм та методів державного фінансового контролю в практичній діяльності.

Методологічна парадигма визначення та застосування економічної категорії “державний фінансовий контроль” повинна базуватися на єдиному чіткому трактуванні більш загальних понять “контролю” та “фінансового контролю”, а також суміжних економічних понять.

Для проведення ефективного ДФК значної необхідності набуває визначення поняття “контроль”, оскільки це надасть змогу зрозуміти його діалектичну природу, принципи та функції в процесі управління не лише фінансовими ресурсами загалом, але й державними фінансовими ресурсами та майном зокрема. Даний термін походить від французького слова “controle”, що означає перевірку або спостереження з метою перевірки [10, с. 323]. При цьому єдиного розуміння поняття “контроль” не існує внаслідок його поширеного використання як в економічних, так і юридичних науках.

Слід відмітити, що контроль є однією з провідних функцій держави і може розглядатися як:

- функція спостереження (являє собою метод постійного або періодичного спостереження за суспільно важливими процесами [2]);
- процес (актуалізується необхідністю діагностувати стан досліджуваних об’єктів на основі процесних методів збору даних за попередньо визначеними параметрами [6, 9]);
- функція управління (контроль не може бути окремим, несистемним методом, а є самостійною функцією менеджменту [7]);
- платформа для прийняття рішень (певні рішення можуть прийматися безпосередньо на основі результатів контролю [8]).

Проведений аналіз дає змогу систематизувати розуміння поняття “фінансовий контроль”, враховуючи провідну роль саме фінансової складової в економічній системі.

Досліджені тлумачення понять “фінансовий контроль” можна умовно систематизувати за класифікаційною ознакою “аспект використання поняття” наступним чином: як функцію фінансів

[1]; як систему [12]; як функцію управління фінансовою системою з метою ефективного акумулювання, розподілу та використання фінансових ресурсів [4]; як власне систему державних органів, що проводять контроль у сфері фінансів [5]; діяльність різних контролюючих органів та систему їх нагляду; як один з видів (складових) фінансової діяльності держави; як сукупність державних контрольних заходів у галузі фінансів (як сукупність методичних процедур дотримання фінансового законодавства) [11].

Таким чином, фінансовий контроль – це складова контролю за формуванням, розподілом, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів, що передбачає існування системи органів державної і місцевої влади, які проводять контрольні заходи з метою діагностики цільового та ефективного використання фінансових ресурсів та державного майна, визначення причин відхилень, усунення фінансових правопорушень, підвищення ефективності управління ними.

Дослідивши особливості класифікації фінансового контролю, можна стверджувати, що існуюча практика проведення фінансового контролю дає змогу об’єктивно розмежувати його види і методи.

Відповідно до теми нашого дослідження зосередимося на зовнішньому контролі. Найбільш поширеною є класифікація зовнішнього контролю на наступні види:

- незалежний (суспільний);
- державний;
- відомчий;
- муніципальний;
- внутрішньогосподарський.

ДФК є найбільш вживаною економічною категорією як в науці, так і в практичній діяльності, що пов’язано зі сферою його охоплення.

Системний підхід до розуміння поняття “фінансовий контроль” дає можливість визначити термін “державний фінансовий контроль”, розглядаючи його з діалектичної точки зору як єдине ціле і, в той же час як систему, що має ряд компонентів.

Проаналізувавши поняття “державний фінансовий контроль”, виділено наступні підходи до його трактування:

- як функція управління державними фінансами;
- як суто контрольний процес;
- як мета проведення.

Узагальнюючи досліджені критерії виділення підходів до розуміння поняття “ДФК”, відзначаємо, що відбувається одночасно розмежування контролю за державними ресурсами на мікро- та макрорівнях. При цьому як функція управління

державними фінансами ДФК визначається з огляду на необхідність управління наявними державними фінансами та потенційними ресурсами для ефективного виконання державою своїх функцій.

У той же час значна частина науковців підкреслюють, що ДФК є суто контрольним процесом, тобто є інструментом реалізації фінансової політики держави. Інші науковці стверджують, що без ДФК неможливе існування держави. Тому згідно з таким підходом ДФК визначається одночасно як метод і засіб реалізації фінансової політики на рівні підприємства (макрорівні), регіону та галузі (мезорівня), держави загалом (макрорівня). Фінансовий контроль при цьому є дієвим інструментом забезпечення раціонального використання фінансових ресурсів і майна держави.

За економічною сутністю ДФК є функцією держави в процесі управління фінансовою системою для забезпечення кінцевого етапу управління процесу формування, розподілу, перерозподілу та використання частини доданої вартості.

ДФК притаманні певні особливості:

- спрямування на раціональне, оптимальне та зважене використання фінансових ресурсів;
- забезпечення законності використання фінансів та відповідних нормативних приписів;
- реалізація функцій органів контролю в рамках їх компетенції;
- визначення резервів та напрямків удосконалення ефективності державних органів.

Системний підхід до аналізу ролі фінансового контролю, в тому числі і ДФК, дозволив виявити, що злагоджена діяльність фінансової системи держави не може відбуватися за відсутності ефективно організації ДФК. Ефективність організації роботи органів державної та місцевої влади та самоврядування залежить від повного, точного та своєчасного виконання норм та вимог законів, постанов, розпоряджень.

Сучасні реалії економічної ситуації в країні зумовлюють тріалістичність мети ДФК, що полягає:

- у виявленні у суб'єктів ДФК порушень нормативно-правової бази та принципів ДФК у процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів та управління майном, відхилень від норм та стандартів на попередній, поточній та наступній стадіях контролю;
- визначенні винних осіб і органів та притягненні їх до відповідальності встановленої форми;

- визначенні найбільш оптимальних заходів щодо усунення даних порушень та попередження їх у майбутньому.

Згідно з цим визначається завдання контролю, що полягає у дотриманні принципів контролю (законності, регулярності, системності, координованості, гласності, ефективності, самодостатності, превентивності, дієвості, всеохоплюючого характеру).

Структурно-логічний підхід до сутності та природи державного фінансового контролю дозволяє зробити висновок про системність характеру даної категорії, складовими якої є:

- суб'єкт контролю – підприємство, організація, установа, що на підставі законодавчих актів та встановлених повноважень перевіряє дотримання норм та стандартів об'єктом контролю. Особливістю контролюючого суб'єкта є його діалектична природа, тобто можливість одночасно бути як суб'єктом, так і об'єктом контролю для інших;
- об'єктом контролю є загалом управління фінансами, при цьому належність до державного чи недержавного сектора не має значення;
- предмет контролю являє собою конкретний об'єкт, на який спрямовані контрольні дії. Вважається, що предметом ДФК є діяльність об'єктів фінансового контролю та її окремі аспекти;
- контрольні дії – це методичний апарат контрольного процесу.

Як для будь-якого процесу для ДФК актуальне визначення загальної мети та завдань її досягнення. Загальною метою державного фінансового контролю слід вважати моніторинг фінансових відносин на предмет відповідності встановленим нормам та стандартам для визначення можливих причин відхилень та їх оперативного усунення у сфері фінансових правовідносин.

Загальна мета проведення ДФК реалізується через такі його завдання:

- формування стандартів та нормативів для системи державних фінансів;
- виконання інспекційно-наглядових функцій за діяльністю суб'єктів фінансових відносин у сфері господарювання;
- розробка та удосконалення методів та контрольних процедур у фінансовій сфері;
- моніторинг результатів контрольних процедур у фінансовій сфері;
- попередження порушень фінансових стандартів.

Дослідження економічної природи ДФК неможливе без визначення його функцій, через які він реалізується.

Аналіз поглядів вітчизняних та закордонних дослідників щодо розуміння функцій ДФК дозволив виділити основні з них:

- пізнавальна (дозволяє виявити фактори, що негативно впливають на розвиток продуктивних сил і виробничих відносин, з метою їх регулювання);
- практична (забезпечує управління економікою на основі конкретних методів у частині раціонального витрачання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів);
- інформаційна (на основі інформації, отриманої в результаті здійснення контролю, приймаються управлінські рішення і визначаються заходи, які забезпечать функціонування підконтрольного об'єкта відповідно до встановлених законодавством норм);
- профілактична (полягає у виявленні умов, що призводять до порушення норм і стандартів, встановлених нормативно-правовими актами, виникнення безгосподарності, нестач, крадіжок і зловживань; а також у виявленні осіб, винних у фінансових порушеннях, і притягненні їх до відповідальності відповідно до законодавства);
- мобілізуюча (допомагає виявляти не тільки негативні, але й позитивні явища);
- організаційна (передбачає розробку та практичну реалізацію заходів, спрямованих на організацію ефективного впливу на діяльність суб'єктів державного контролю із застосуванням заходів державного примусу);
- комунікаційна (сприяє встановленню, підтриманню та розвитку системи суспільних комунікацій, що виникають у процесі здійснення ДФК);
- етична (дозволяє здійснювати розробку, впровадження та дотримання етичних норм і стандартів діяльності осіб, що працюють у сфері ДФК).

Такий підхід відрізняється від існуючих перенесенням акцентів з традиційного розуміння ДФК з позиції фінансового регулювання (управління державними фінансами, реалізація фінансової політики держави, виявлення та покарання правопорушників) на його роль у системі суспільних відносин (моніторинг умов появи правопорушень, розвиток системи суспільних комунікацій, формування системи запобіжних заходів, здатність виявляти не тільки негативні, але й позитивні явища тощо). Це дозволяє розглядати

ДФК також і з точки зору впливу на суспільну думку, формування інформаційного простору раціонального витрачання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, дотримання етичних норм і стандартів фінансових взаємовідносин тощо.

Функції ДФК реалізуються на базі основних його принципів – сукупності правил і норм організації контрольних процедур загалом.

До загальних принципів ДФК можна віднести: принцип законності; принцип ієрархічності; принцип підпорядкування суб'єктів державного фінансового контролю верховенству права.

На підставі виділених функцій ДФК можна визначити його наступні специфічні риси:

- через контролюючі органи реалізується юридична форма особливої функції державної влади;
- здійснювати ДФК можуть лише органи державної влади та управління і їх представники, що вказує на можливість реалізації загальної фінансової стратегії на рівні всієї держави;
- функції ДФК є юридично встановленими, не дублюються, а власне контролюючі органи не беруть на себе повноваження законотворчої, виконавчої чи судової влади;
- контроль має загальнодержавний та всеохоплюючий характер та не має чітко розмежованих об'єктів та предмета залежно від форм власності;
- система органів контролю є ієрархічною, нормативно визначеною.

Висновки. Таким чином, ДФК слід розуміти не тільки як підсистему регулюючого впливу держави на фінансові відносини, а й в контексті впливу на суспільну думку, формування інформаційного простору раціонального витрачання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, дотримання етичних норм і стандартів фінансових взаємовідносин. В умовах розвитку фінансової системи країни та впливу на неї макроекономічних чинників (наприклад, світової фінансової кризи), актуальним завданням є здійснення систематизації підходів до трактування понять “контроль”, “фінансовий контроль”, “державний фінансовий контроль”; принципів та чинників ДФК. Враховуючи економічну природу державного фінансового контролю та особливості його методологічного апарату, це дозволить в подальшому визначити особливості використання методичного комплексу ДФК в Україні, а також виявити його переваги й недоліки та відповідні шляхи удосконалення.

Список літератури

1. Адміністративне право України / В. Б. Авер'янов. – К. : Видво : “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
2. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
3. Басанцов І. В. Державний фінансовий контроль, його концептуальні аспекти / І. В. Басанцов // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 11. – С. 24–32.
4. Башкатова Т. А. Сущность и функции финансового контроля / Л. А. Дробозина. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.
5. Боди З. Финансы / Зви Боди, Роберт Мертон. – 2007. – 592 с.
6. Картавих Л. Г. Контроль як складова в управлінні фінансовою системою держави / Л. Г. Картавих // Економіка Крима. – 2008. – № 22. – С. 51–53.
7. Лопушинський І. П. Державний фінансовий контроль за використанням коштів місцевих бюджетів / І. П. Лопушинський, Г. М. Полевик // Вестник ХНТУ. – 2009. – № 3(36). – С. 171–175.
8. Ореховський П. А. Контроллинг / П. А. Ореховський – Обнинск : МАСЗ, 2000. – 125 с.
9. Усач Б. Ф. Контроль і ревізія / Б. Ф. Усач. – К. : Знання Прес, 2002. – 253 с.
10. Шатковська Л. С. Економічний контроль на сільськогосподарських підприємствах / Л. С. Шатковська. – К. : Урожай, 1994. – 272 с.
11. Шевлоков В. З. Организационные основы создания государственного финансового контроля / В. З. Шевлоков // Аудит и финансовый анализ. – 2002. – № 1. – С. 5–24.
12. Шохин С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С. О. Шохин. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 350 с.

Отримано 14.10.2013

Summary

The paper examines a theoretical generalization and the author's scientific approaches of systematization concerning the essence and role of state financial control (SFC). The characteristics and the relationship between the concepts of control and financial control are defined. The subject-object substance of SFC is identified. The systematization of functions and principles of SFC, which are defining the purpose of its functioning, is determined.

УДК 65.012.8:368.914

Н. А. Цікановська, канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Черкаського інституту банківської справи Університету банківської справи Національного банку України

ФОРМАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ

Критично проаналізовано підходи вчених до тлумачення механізму забезпечення фінансової безпеки окремих суб'єктів фінансового ринку. Розроблено структурно-функціональну модель механізму забезпечення фінансової безпеки недержавних пенсійних фондів. Систематизовано методи, інструменти, важелі та види забезпечень, які використовують суб'єкти забезпечення фінансової безпеки в процесі захисту фінансових інтересів учасників фондів.

Ключові слова: недержавні пенсійні фонди, фінансова безпека, механізм забезпечення фінансової безпеки, структурно-функціональна модель.

Постановка проблеми. У сучасних мінливих та висококонкурентних умовах фінансового ринку питання забезпечення фінансової безпеки набувають особливої значимості, адже діяльність будь-якої фінансової установи завжди супроводжується виникненням великої кількості ризиків та загроз, які можуть створювати фінансово небезпечні ситуації як для діяльності, власне, самої установи, так і для функціонування фінансового ринку загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій економічній літературі є чимало ґрунтовних праць, присвячених фінансовій безпеці держави та інших суб'єктів ринкового господарювання. Ідеологія фінансової безпеки висвітлюється у працях О. Барановського, І. Бланка, Л. Донець, М. Єрмошенко, О. Кириченка, Ю. Кім, В. Маргасової, О. Пластуна, Н. Різника, А. Чупіса та ін. Чільне місце у формуванні теоретичного підґрунтя механізму забезпечення фінансової безпеки посідають роботи О. Антонової, Е. Дмитренко, Н. Кравчука, Ю. Лаврової,