

УДК 336:351.82

**В. Загорський,
В. Піхоцький**

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано актуальні питання теорії і практики реалізації в Україні контрольних функцій держави. Увагу акцентовано на системі управління державними фінансами, яка через систему контролю має гарантувати її належне та ефективне функціонування. Детально охарактеризовано державний фінансовий контроль як одну з функцій державного управління. Сформульовано пропозиції щодо подальшого удосконалення діяльності державного фінансового контролю як інституції.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державне управління, системи державного контролю, функція управління, контроль, система державного управління.

Відхід від командно-адміністративної системи управління в Україні об’єктивно обумовив перегляд основних функцій державного управління, однією з яких був і залишається контроль, який в юридичній літературі розглядається як “аналіз та порівняння фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинами цих відхилень, а також оцінка діяльності й доцільності саме такого шляху”.

Місце та роль контролю в загальноуправлінському процесі висвітлює його специфічне призначення як діяльності, що забезпечує структуру державного управління вивіреною інформацією про стан, напрями та результати управлінської діяльності. Тому його доцільно вважати відповідним системотворчим фактором цілісності та дієздатності системи управління. Саме через контроль, унаслідок якого забезпечується “зворотний зв’язок”, можна отримати інформацію про те, наскільки правильно діє ця система та як вона досягає поставленої перед нею мети.

Розглядати контроль необхідно під кутом зору саме системної визначеності державного управлінського процесу, коли забезпечується досягнення мети, сформульованої в управлінському рішенні, через забезпечення відповідності діяльності об’єктів вимогам та приписам керуючого суб’єкта.

Особлива визначеність контролю пов’язана з тим, що змістовно його реалізація охоплює різні аспекти управлінської діяльності. З одного боку, контроль є однією з функцій державного управління і посідає чільне місце в процесі управління. Тут цілком мають рацію ті автори, які роблять наголос на логіці самого управлінського процесу. У ньому виявляється відповідна послідовність управлінських дій. Серед них контроль має вирішальне кінцеве значення, тому що цією функцією визначається результативність, доцільність та відповідність отриманих результатів змісту очікуваного, передбаченого згідно з поставленою метою.

Аналіз наукових та публіцистичних джерел свідчить про те, що загальнотеоретичні питання контролю як функції державного управління висвітлені досить повно: дається визначення контролю, виділяються його принципи, форми, види, методи, методика, система органів тощо.

Однак у науковій літературі найбільш розповсюдженою є точка зору, що “контроль є складовою процесу управління, але він не відокремлюється чітко від інших функцій управління. Точніше можна сказати, що на всіх рівнях управління контроль та інші функції процесу управління необхідно розглядати як постійно взаємодіючі в безперервному замкненому циклі.

Будь-яке розірвання цього циклу загрожує, в кінцевому підсумку, початком хаосу в системі управління і може призвести до часткової або повної втрати управління функціонуванням складових організації (груп, підрозділів і т. д.)” [1].

Вчені зазначають, що останнім, завжди кінцевим етапом циклічного організаційного процесу є контроль виконання, тобто порівняння виконаного з відповідним зразком та визначення відповідних висновків на майбутнє.

У літературі з питань теорії соціального та державного управління увага здебільшого акцентується на тому, що контроль належить до числа функцій управління. Різні автори пропонують переважно неоднакові переліки управлінських функцій, але контроль в них, як правило, присутній. Так, зокрема, Б. Лазарев виділяє вісім функцій управління – прогнозування, планування, організацію, регулювання, керівництво, координацію, облік, контроль. При цьому автор зазначає, що контроль як управлінська функція має безпосередньо встановити відповідність чи невідповідність фактичного становища і діяльності керованих заданим (а вони визначаються директивними настановами, нормативними актами, планами і разовими завданнями). За результатами перевірок усуваються відхилення керованого об’єкта від заданого стану або коригуються рішення, які його визначають [2].

Щодо питання, чи є контроль однією з основних функцій державного управління, в науковій літературі висловлюються різні думки. Здебільшого випадків виділяють контрольню-наглядову діяльність як самостійну форму державної діяльності. Проте деякі автори стверджують, що функція контролю як складова інших напрямів державної діяльності цілком розчиняється в них і самостійного значення не має [3].

Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об’єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб’єкта, та виконанню прийнятих рішень, характеризує контроль як самостійний вид роботи і О. Андрійко. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного становища в певній галузі з вимогами, які поставлені перед нею, з’ясування відхилень у виконанні завдань та їх причинами, а також оцінці діяльності й доцільності саме її. Така специфічність призначення контролю і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів.

Дискусійним у літературі є питання щодо первинності чи вторинності контролю як функції управління. Переважаючою є точка зору на контроль як на другорядну за типом функцію щодо інших управлінських функцій [4]. При цьому вважають, що контроль завжди виражається у системі певних відносин із первинними відносинами, які становлять предмет контрольного впливу. Він здійснюється у контексті та з приводу первинних відносин. Поза і за відсутності вказаних відносин неможлива ніяка контрольна діяльність у суспільстві, оскільки вона стає безпредметною. Контроль – друга, вторинна, функціонально відокремлена група суспільних відносин. З одного боку, це невід’ємний елемент державного управління, а з іншого – самостійна, функціонально відокремлена діяльність, яка виражається у свідомій, цілеспрямованій творчій діяльності. Щодо

основних функцій держави, та контроль є функцією супутньою, допоміжною, другорядною та об'єктивно необхідною.

Таким чином, визнано, що як самостійна, похідна, допоміжна чи забезпечувальна функція управління, контроль є об'єктивно необхідним. Він спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта. Сутність контролю переважно визначають так, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як керований об'єкт виконує його приписи. Основною метою цієї функції вважають блокування відхилень діяльності об'єкта управління від заданої управлінської програми, а при виявленні аномалій – приведення керованої системи до стійкого стану за допомогою відповідних регуляторів.

Контроль, на нашу думку, є елементом управління, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваним на заключних етапах процесу, але в той же час має самостійне значення. Саме на цей аспект контролю в системі державного управління звертає увагу В. Авер'янов: "Контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням, контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень" [5].

Особливість контролю полягає у перевірці та оцінці очікуваного результату, визначеного суб'єктом управлінської діяльності, та самого результату або його проміжного змісту на відповідному етапі управлінського процесу (рис. 1).

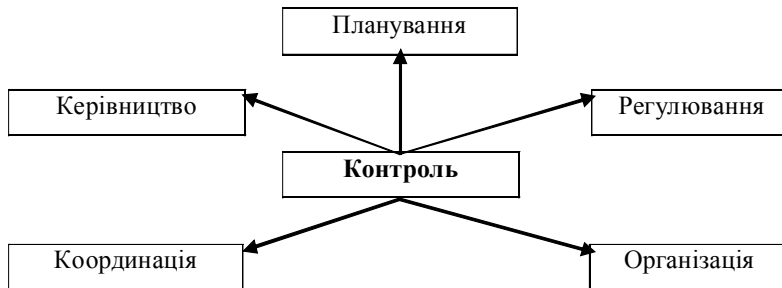


Рис. 1. Місце контролю в системі функцій державного управління

За своєю спрямованістю контроль поділяється на зовнішній і внутрішній, за призначенням – на загальний і спеціальний (спеціалізований), за змістом – на галузевий (внутрішньовідомчий) і надвідомчий (функціональний), за сферою здійснення – на податковий, фінансовий, контроль за виконанням управлінських рішень тощо.

У дійсності немає контролю "взагалі". Контроль має зміст та форму. Так, існує фінансовий, економічний, адміністративний, екологічний та інші види контролю.

Державний фінансовий контроль є різновидом контролю як функції управління, а в системі економічного планування та управління – підвидом державного контролю. Таке розуміння ролі фінансового контролю в системі управління трактувалося в різних інтерпретаціях як довготривале, стійке. Із запровадженням ринкових відносин дещо розширювалося розуміння ролевого статусу контролю фінансової діяльності в рамках управлінських функцій. Тут, зокрема, можна навести визначення державного фінансового контролю: "Це комплексна та цілеспрямована система економіко-правових дій конкретних

органів влади та управління, які базуються на положеннях основних законів держави. Визначальну роль в організації фінансового контролю відіграє конституція країни” [6].

За повнотою та своєчасністю надходження фінансів, за їх цільовим використанням ресурсна база дає змогу бачити реальну картину за допомогою фінансового контролю. Характеризуючи роль фінансового контролю в економіці, доцільно наголосити, що він повинен відстежувати вартісні пропорції розподілу ВВП та надавати інформацію відповідним державним органам про стан грошових та інших державних ресурсів.

Визначаючи таким чином рольове призначення державного фінансового контролю в системі управління фінансами, потрібно розширити розуміння контрольної діяльності щодо забезпечення регулюючої ролі фінансів. За допомогою фінансових механізмів держава та її органи впливають на виробничу та соціальну сферу, систему надання державних послуг через державний бюджет, його витрати та надходження, податки, митні збори, державні кредити, банківські ставки. Фінансова система через фінансові механізми та методи фінансового впливу визначає для всіх суб’єктів господарської діяльності грошові надходження, а також пріоритети інвестування, технічного оновлення, модернізації виробничих потужностей. Ось чому особливої уваги потребує аналіз соціально-економічної сутності фінансових відносин, пов’язаної з дослідженням питання, внаслідок чого держава отримує фінансові ресурси та на які потреби вони використовуються.

Державний фінансовий контроль впливає на первинний розподіл створеної вартості і формування на її базі первинних доходів (прибутку, від-рахувань на соціальне страхування тощо). Під дію розподільчої функції підпадає також частина національного багатства. Суб’єктами фінансового розподілу є фізичні та юридичні особи, які виступають учасниками процесу відтворення, в розпорядженні яких знаходяться фонди цільового призначення. Такими суб’єктами є держава, підприємства, установи, громадяни та їх об’єднання, система державного фінансового контролю забезпечує певний етап, змістовність цих фінансових дій.

Запровадження новітніх інститутів ринкової економіки в Україні сприяє появі нових різновидів контролю, модифікації вже існуючих (як у сфері виконавчої влади, так і з боку інших органів держави стосовно виконавчої влади), зміни пріоритетів реалізації контролю як функції державного управління.

За допомогою функції фінансів забезпечуються загальнодержавні потреби, формуються ресурси для утримання і розвитку невиробничої сфери, здійснюється перерозподіл національного доходу. Бюджетні ресурси, що створюються за допомогою розподільчої функції, страхові і позабюджетні фонди використовуються для попередження можливих диспропорцій на окремих ділянках господарювання, забезпечення необхідного маневрування ресурсами. Посилення фінансового впливу на економіку потребує постійного вдосконалення розподільчого механізму фінансів, повнішого втілення властивостей, притаманних розподільчій функції фінансів. Саме тут і є виразна проява змістовної відмінності контрольної діяльності, що надає інформацію про ці процеси та розкриває її властивості відповідно до заданих “правил гри”.

Дослідники зазначають, що “... фінансам притаманна властивість кількісно (через фінансові ресурси і фонди) відображати процес відтворення в цілому, а також різноманітні його фази. Завдяки цій властивості, фінанси можуть постійно “сигналізувати” про те, як складаються частки суспільного продукту, що розподіляється; як забезпечується безперервність процесу відтворення; чи між різними фазами відтворення з’являються

“ножиці”, своєчасно і повно формуються фонди цільового призначення в різних галузях і сферах суспільного виробництва та ін. Спроможність фінансів кількісно відобразити процес відтворення, інформуючи про недоліки й відхилення, дозволяє систематично контролювати вартісні пропорції, які виникають у суспільстві. Об’єктивно притаманна фінансам властивість “сигналізувати” про здійснення розподільчого процесу проявляється через іншу їх функцію – контрольну”. У системі фінансових відносин вирізняються два аспекти контрольної діяльності [7].

Перший аспект пов’язаний із контролем як функцією державного управління, що пронизує систему фінансових відносин. Саме тут державні органи, отримавши інформацію про стан фінансової системи, враховуючи ресурсну базу на всіх рівнях та різні форми прояву, бюджетну сферу, позабюджетні фонди, стан на валютних біржах, у банківському та поточному грошовому обігу, на ринку цінних паперів, фондовому ринку, вживають стабілізаційних заходів у разі розбалансування фінансової системи або удаються до стимулятивних імпульсів у разі наростання у фінансовій системі стагнаційних та ентропічних явищ.

Другий аспект контрольної діяльності безпосередньо пов’язаний із органами та структурами системи державного контролю. Тут уже вживаються дещо інші заходи їх впливу. Якщо в першому випадку переважають стабілізаційні та стимулятивні форми контрольної діяльності, то тут використовуються запобіжні, ліквідаційні та регулятивні заходи. Завдяки ліквідаційним та запобіжним заходам органи державного фінансового контролю реалізують форми примусового впливу і забезпечують умови для використання фінансів за їх функціями та призначенням. Саме цими заходами впливу фінансові потоки та фінансові ресурси приводяться у відповідність до вимог нормативної бази. Завдяки цьому державний фінансовий контроль встановлює законність та фінансову дисципліну, але на цьому його роль не закінчується, адже він органічно доповнює своїм регулятивним впливом контрольну функцію державного управління. Саме в цьому і виявляється регулятивно-мобілізаційна діяльність державного фінансового контролю як інституції. За радянських часів та здебільшого і в новітній літературі українські та російські дослідники допускають ніяк не обґрунтовану зневагу саме до цього аспекту державного фінансового контролю.

Отже, державний фінансовий контроль – складне багатомірне явище, яке необхідно досліджувати як функцію державного управління, з одного боку, і функцію фінансів – з іншого.

Висновки

Відповідно, цей контроль зможе стати назалежним у сфері державного управління, якщо він буде: є (виявлення й аналіз припущених помилок, їх усунення, визначення передумов і пріоритетів, здійснення контрольних дій (прийняття рішень), попередження зловживань); об’єктивним (реальна оцінка управлінської ситуації, співвідношення її із завданнями, визначення доцільності втручання державних органів у виконання тих чи інших управлінських рішень); гласним (відкритість, наявність інформаційного обміну між органами державного контролю і об’єктами їх діяльності); систематичним.

Література

1. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : Вид-во УАДУ, 1998. — С. 149.

2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки [Текст] / Б. М. Лазарев. — М. : [б. и.], 1988. — С. 164.
3. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е. В. Шорина. — М. : [б. и.], 1981. — С. 301.
4. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : [б. и.], 1987. — С. 101.
5. Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. д. ю. н., проф. Авер'янова В. Б. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — С. 127.
6. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля [Текст] / Е. Ю. Грачева. — М. : Юриспруденция, 2000. — С. 12.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. / Г. В. Атаманчук. — М. : Юр. лит., 1997. — С. 130, 131.

**V. Zahorskyi,
V. Pikhotskyi**

STATE FINANCIAL CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

In this article the author examines current issues of theory and practice of implementation of control functions of the state in Ukraine. The attention is focused on public financial management system, which through its control should ensure proper and effective functioning. The state financial control as one of the public administration functions is described in detail. The suggestions for further improvement of state financial control as an institution are given.

Key words: state financial control, public administration, state control systems, control function, control, system of public administration.