

К. В. Пивоваров,
к. держ. упр., докторант, Академія муніципального управління

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

K. V. Pivovarov,
PhD (Public Administration), doctoral student Academy of Municipal Administration

FEATURES OF FINANCIAL CONTROL AS A FUNCTION OF GOVERNMENT

У статті проведено аналіз реалізації державного контролю фінансового ринку як складової системи державного управління. Уточнено сутність державного фінансового контролю через його основні складові, які визначають його мету, завдання, суб'єкти і об'єкти, предмет, принципи, форми і методи.

This article is devoted to state control of the financial market as a component of public administration. The essence of state control over its main components, which define its purpose, objectives, subjects and objects, object, principles, forms and methods.

Ключові слова: державне управління, координація фінансового контролю, контролюючі суб'єкти, форми координації, методи координації, взаємодія.

Key words: public administration, coordination of financial control, control subjects, forms of coordination, methods of coordination, cooperation.

ВСТУП

Основною метою розвитку фінансового ринку України є становлення цілісного та прозорого, високоліквідного, ефективного та справедливого ринку фінансових послуг, регульованого державою та інтегрованого у світовий ринок. Проте, щоб досягти поставленої мети, слід не лише впроваджувати відповідні стандарти, але й, що не менш важливо, здійснювати контроль відповідності їх реалізації. Зауважимо, що контроль діяльності учасників ринку фінансових послуг проявляється як функція системи управління суспільними процесами. Це стосується переважно соціального управління, політичного керівництва, народної демократії, правової держави тощо.

Сутність контролю, економічну необхідність, його становлення, роль і значення для вітчизняної теорії в наукових джерелах обґрунтували такі відомі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, І.А. Белобжецький, М.П. Белов, М.Т. Білуха, Ф.Ф. Бутинець, Є.А. Вознесенський, М.В. Кужельний, В.М. Мурашко, В.Я. Савченко, В.В. Сопко, М.Г. Чумаченко та ін. Розроблені відомими вченими основи контролю як науки, його методологія і дотепер залишаються основою практичної діяльності усіх контролюючих органів.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Обґрунтувати необхідність та значення державного контролю як одного із засобів забезпечення законності у державному управлінні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Контроль як функція соціального управління є системою спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта у соціальній сфері суспільства з метою встановлення відхилень від заданих параметрів [4]. Як функція соціального управління контроль об'єктивно необхідний. Він спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта [8]. Суть контролю полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік і перевірку того, як об'єкт управління виконує його постанови. Таким чином, соціальне управління і контроль — явища, тісно пов'язані один з одним і які у взаємодії утворюють стійку систему.

Контроль як функція політичного керівництва є засобом зміцнення демократії в умовах багатопартійного суспільства. Основна спрямованість контролю і перевірки — виконання правлячою партією своїх програмних обіцянок і передвиборчих платформ щодо прискорення соціально-

економічного розвитку країни у подальшому зростанні добробуту народу. Як показує досвід, після приходу до влади правляча партія нерідко не виконує передвибірчих програм, тому завдання контролю — своєчасно виявляти ці порушення і конституційно усувати їх.

Контроль як функція народної демократії здійснюється самим народом і для народу. У правовій демократичній державі правомірно розглядати контроль як функцію народної демократії, самоуправління народу. Як специфічна об'єктивно необхідна функція держави контроль розподіляється між різними частинами економічної системи відповідно до місця їх у цій системі і з урахуванням особливостей сфер суспільного життя, в яких вона здійснюється. Суть державної влади в Україні полягає в тому, що управлінські функції здійснюються безпосередньо там, де це можливо, за активної участі трудящих.

Контроль як функція правової держави включає сприяння діяльності підприємств щодо процесів, які вони виконують, за допомогою економічних стимулів. Це пільгове державне кредитування виробництва продукції, інвестування, оподаткування тощо. Економічний контроль сприяє підвищенню ефективності виробничої та фінансово-господарської діяльності підприємств. При цьому поєднується державний контроль (в особі податкових інспекцій) і внутрішній контроль власників (підприємців), зацікавлених у виконанні державних замовлень, контрактів, завдань з метою підвищення економічної ефективності господарської діяльності. За допомогою контролю держава захищає інтереси споживачів, перевіряє якість продукції, забезпечує доступність і вірогідність інформації про кількість, якість та асортимент продукції.

Таким чином, держава не може нормально функціонувати і розвиватися без чітко організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного життя в країні. Контроль є невід'ємним елементом надбудови суспільства, який зазнає серйозних змін у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої і виконавчої влади.

Ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в державі багато в чому залежить від здійснення контролю за виконанням законів, рішень, розпоряджень, від організації їх виконання. Контроль дисциплінує працівників апарату управління, дає можливість об'єктивно оцінювати рівень їх компетентності і відповідальності, сприяє поширенню позитивної практики роботи [1].

Контроль у широкому розумінні — це система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне здійснення поставлених цілей. Основна мета контролю полягає в тому, щоб: об'єктивно вивчити фактичний стан справ у різних ланках суспільного і державного життя; виявити ті фактори та умови, які негативно впливають на процеси виконання прийнятих рішень, здійснення заходів і досягнення цілей [1].

Науку про контроль в умовах державної форми власності розвинув Вознесенський Є.А. і визначив його як специфічний вид суспільного розподілу праці, обґрунтував самостійне існування контролю фінансового ринку, дав класифікацію об'єктів державного контролю в нашій країні. І.А. Белобжецький [2] розглядає контроль як самостійну функцію управління економікою, виділяє, як і Ф.Ф. Бутинець [5], фінансово-господарський контроль у самостійну галузь знань. Але, на відміну від Бутинця, у Белобжецького фінансовий і господарський контроль об'єднуються в одну галузь знань. Однак, таке об'єднання контролю не виправдано, насамперед, з погляду системи державного господарювання на підприємствах. Гос-

подарський контроль на підприємствах необґрунтовано посувається на друге місце, на першому ж — фінансовий бік (фінансовий контроль). Фінансовий контроль, як вже зазначалося, базується на використанні контрольної функції фінансів, що впливає з господарської діяльності підприємств. Отже, на рівні підприємства пріоритет має господарський контроль, який базується в системі господарювання ринкових відносин на різноманітних формах власності.

Будь-яка наука базується на загальноприйнятих, теоретично зумовлених поняттях. Використання в професійному фінансовому лексиконі одночасно з термінами "контроль", "ревізія" нового терміна "аудит" потребує їх аналізу, тим більше, якщо різні автори по-різному трактують як класифікаційні ознаки термінології контролю, так і відповідні поняття аудиту. Так, на думку В.І. Відяпіна, "контроль — це системна сукупність процесів, за допомогою яких забезпечується спостереження за об'єктом управління з метою виявлення відхилень від установлених норм і здійснення заходів щодо запобігання і ліквідації негативних явищ".

І.А. Білобжецький вважає, що "економічний контроль являє собою систему спостереження і перевірки процесу функціонування та фактичного стану, оцінки достовірності й ефективності управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, які ставляться цими рішеннями, запобігання несприятливим явищам і повідомлення про них при необхідності компетентним органам" [2].

Термін "контроль" тлумачать як порівняння (зіставлення чи протиставлення) кількох тверджень або як протидія чомусь небажаному [5]. Під ним ще розуміють різновид зв'язку, зміст якого виражається в стеженні за перебігом суспільно-господарських процесів для досягнення визначеної мети; ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів щодо дотримання певних норм; діями, зміст яких полягає у порівнянні кількох величин, що характеризують норми та ступінь їх досягнення.

З огляду на те, що контроль ґрунтується на зіставленні кількох величин, його треба розцінювати як безальтернативний засіб пізнання. Це дає змогу вести мову про гносеологічну пізнавальну роль і функцію контролю в суспільно-господарському бутті. Таким чином, контроль — це і інструмент дослідження реальності, яка пізнається у порівнянні.

У дослідженнях про контрольно-ревізійну діяльність М.Т. Білухи поширеною є концепція контролю, яка зводить його суть до перевірки дотримання законодавства, виявлення порушень і вад.

Фактично контроль не обмежується роллю насипного спостерігача, він активно впливає на більш раціональне використання ресурсів, усунення вад для оптимального функціонування об'єкта управління. Так, Є. Кочерін, вважаючи контроль однією з основних функцій управління, стверджує, що чітко налагоджена контрольна діяльність дає змогу своєчасно здійснювати систему управління, корегувати виробничі завдання, поліпшувати звітність тощо. Для ефективного управління необхідно мати зворотний зв'язок, який реалізується за допомогою контролю і є його серцевинною, поширюється на всі процеси управління виробництвом.

Аналогічно А. Робсон дотримується думки, що контроль передбачає і виявлення помилок конкретних працівників, і їх успіхів, аналіз причин, а також обговорення дій, які могли б виправити помилки і закріпити успіхи.

Визначення поняття контролю фінансового ринку також змінювалося з розвитком суспільства.

У більшості наукових джерел соціалістичного періоду контроль фінансової сфери визначається як одна із ланок, форм, галузей контролю за суспільним виробництвом і розподілом продуктів. У цей період характерним є отождоження фінансового контролю з контрольною функцією фінансів.

Лише М. Малейн розглядає контроль фінансового ринку як діяльність фінансових, кредитних та господарських органів (організацій), що регулюється нормами права, спрямовану на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової і касової дисципліни у процесі виконання планів і яка полягає у перевірці законності, обґрунтованості та раціональності грошових затрат.

Водночас з огляду на одержавлення власності більшість трактувань контролю фінансового сектора соціалістичної доби пов'язана з державним контролем. Тому про виділення в його окремий підвид і визначення особливостей організації та здійснення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку в той час не йшлося, оскільки не було самих його учасників. Законодавче та нормативно-правове поле не надавало можливість їх створення та діяльності.

У працях, виданих після так званої перебудови, також переважно йдеться тільки про контроль фінансовий, який по суті в багатьох випадках отождонюється з контрольною функцією фінансів або визначається як елемент системи управління, що забезпечує зворотний зв'язок.

З врахуванням зміни реалій, впродовж яких єдина державна власність замінена державною, колективною і приватною, у науковій літературі розглядається також таке визначення: "Державний фінансовий контроль — одна з найважливіших функцій державного управління, що спрямована на розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності й ефективності управління фінансовими ресурсами й іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень — на своєчасне прийняття відповідних корегувальних і превентивних заходів" [6].

Беручи до уваги зазначене, можна зробити такий висновок: державний контроль фінансового ринку є невід'ємним і важливим складником державного регулювання економіки, оскільки покликаний забезпечити цей процес достовірною інформацією про використання господарюючими структурами фінансових ресурсів, про ефективність здійсненого регулювання та наявність відхилень від встановлених норм, які перешкоджають формуванню, цільовому та ефективному використанню державних фінансових ресурсів, а також дає змогу вжити необхідні заходи для блокування негативних явищ і профілактики їх на майбутнє.

Звідси роль державного контролю на фінансовому ринку виражається через участь у вирішенні двох проблем: підвищення ефективності державного регулювання економіки; дотримання правил формування і використання фінансових ресурсів, встановлених державою.

У першому випадку за допомогою державного контролю на фінансовому ринку суб'єкт державного регулювання економіки отримує необхідну інформацію про якість вжитих ним заходів регулювання, а саме дані про своєчасність, достатність, адресність і витратність застосованих регуляторів.

У другому випадку за допомогою державного контролю на фінансовому ринку реалізується контрольна функція державного регулювання економіки [9].

Якісний бік державного контролю фінансового ринку виражається через реалізацію ним трьох основних функцій: інформаційної, профілактичної і мобілізуючої.

Інформаційна функція державного контролю на фінансовому ринку зводиться до того, що інформація, отримана в результаті його здійснення, має стати основою для ухвалення відповідних управлінських рішень і вжиття корегувальних заходів, які забезпечать функціонування суб'єкта господарювання відповідно до встановлених державою норм.

Профілактична функція державного контролю на фінансовому ринку полягає у виявленні умов, що сприяють порушенню норм і стандартів, встановлених законами та нормативно-правовими актами, виникненню безгосподарності, недостач, крадіжок і зловживань, а також у встановленні осіб, винних у фінансових порушеннях, і притягненні їх до встановленої чинним законодавством відповідальності.

Мобілізуюча функція державного контролю на фінансовому ринку передбачає усунення суб'єктом господарювання наслідків допущених фінансових порушень, умов, що їм сприяли, та розробку організаційно-правових заходів з розповсюдження прогресивних методів господарювання і недопущення фінансових порушень на інших об'єктах державного регулювання.

З огляду на зазначене сутність державного фінансового контролю розкривається через його основні складники, які визначають його мету, завдання, суб'єкти і об'єкти, предмет, принципи, форми і методи контролю.

Методологічно сутність державного контролю на фінансовому ринку як поняття зводиться до процесу вивчення господарських операцій, порівняння їх з нормами, виявлення і фіксації відхилень від норм та вжиття заходів для усунення наслідків порушень і запобігання їм у подальшому.

Визначальним елементом системи державного контролю фінансового ринку є його мета, бо в основному від цього залежить, що саме, як і якими засобами потрібно контролювати.

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю, в якій узагальнено досвід організації і діяльності державних органів фінансового контролю різних країн у сучасних умовах з урахуванням різноманітності систем управління, специфіки господарювання і практики контрольної роботи, контроль — не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності ефективності та економії використання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити корегуючі заходи, а в окремих випадках — притягти до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або здійснити заходи для запобігання чи скорочення порушень у майбутньому.

Метою державного контролю на фінансовому ринку є встановлення правових норм, які визначають порядок використання суб'єктами господарювання фінансових ресурсів, забезпечення процесу державного управління і регулювання економіки достовірною інформацією про дотримання суб'єктами господарювання встановлених державою обмежувальних параметрів обігу фінансових ресурсів, оцінка економічної ефективності господарської діяльності, блокування в ній відхилень від прийнятих стандартів, що перешкоджають мобілізації, цільовому та ефективному використанню державних фінансових ресурсів, і запобігання таким порушенням на майбутнє.

До переходу на ринкову економіку держава шляхом контролю фінансового сектора економіки здійснювала перевірку виробництва і розподілу суспільного продукту, використання матеріальних і грошових коштів. Зав-

данням державного контролю на фінансовому ринку була перевірка виконання фінансових планів підприємств, дотримання положень господарського розрахунку і фінансової дисципліни, здійснення заходів з виявлення резервів поліпшення господарської діяльності. Водночас контроль фінансової сфери сприяв і сприяє збільшенню нагромаджень, підвищенню рентабельності, запровадженню режиму економії та ефективному використанню матеріальних і фінансових ресурсів; забезпечує перевірку збереження всіх форм власності, а також законності витрат коштів.

За М. Білухою [3], основними завданнями фінансово-господарського контролю є: виявлення та профілактика порушень у технології виробництва, які мають причинні зв'язки з випуском неякісної продукції, перевитратами сировини і матеріалів, паливно-енергетичних ресурсів; невиконанням договірних зобов'язань з кооперативних поставок; неконкурентоспроможністю продукції; нерентабельною роботою окремих ланок господарства.

С. Шохін і Л. Вороніна серед завдань державного фінансового контролю виділяють: забезпечення дотримання чинного законодавства в галузі оподаткування, використання бюджетних ресурсів і коштів позабюджетних фондів, державної і муніципальної власності; правильність валютних операцій, проведення приватизації і ведення бухгалтерського обліку; перевірку стану та ефективності використання фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств; виявлення резервів зростання фінансових ресурсів; контроль за обігом коштів бюджету і позабюджетних фондів у банках та інших кредитно-фінансових закладах; контроль за законністю надання та ефективністю використання пільг з оподаткування, державних дотацій та інших переваг; запобігання розтратам і фінансовим зловживанням.

Д. Ірвін [7] стверджує, що головними причинами для збереження контролю на фінансовому ринку є: необхідність проведення моніторингу результатів господарської діяльності і їх порівняння з планом; максималізація прибутку; оцінка платоспроможності; спостереження за ліквідністю.

Відтак призначення контролю фінансового ринку він бачає у перевірці: правильності і повноти використання виробничих потужностей; впровадження у виробництво досягнень науки і техніки, передового досвіду, прогресивних норм витрачання сировини, матеріалів, палива; здійснення заходів зі зниження собівартості продукції, будівництва, робіт, послуг; забезпечення високої якості виробленої продукції та відповідності її чинним державним стандартам, технічним умовам; правильності складання і достовірності виконання господарських і фінансових планів; дотримання діючого порядку ціноутворення і обґрунтованості застосованих цін; правильності витрачання грошових коштів і матеріальних цінностей; стану власних оборотних коштів та їх використання, правильності утворення і використання спеціальних фондів; повноти і своєчасності оплати реалізованої продукції, виконаних робіт і послуг; правильності постановки бухгалтерського обліку, законності господарських операцій.

Застосування контрольної функції держави на фінансовому ринку на макrorівні є інструментом підвищення ефективності функціонування економіки, забезпечення обігу фінансових ресурсів відповідно до обмежувальних законодавством параметрів, повноти сплати податків та обов'язкових платежів, блокування діяльності, що загрожує національній безпеці, монополізує ринки, спрямована на організацію забороненого державою виробництва товарів і надання послуг, містить значні соціальні загрози,

які зачіпають інтереси великих груп громадян, порушує законні інтереси держави, суб'єктів господарювання та суспільства в цілому; на мікрорівні — інструментом забезпечення дотримання правил ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності, соціальних гарантій працівників і своєчасної виплати заробітної плати, стандартів ціноутворення та встановлення тарифів, платіжної дисципліни, попередження фіктивних фінансових операцій і фактів відмивання "брудних" коштів, попередження та усунення фактів незаконного, нецільового і неефективного використання бюджетних коштів, переданих суб'єктам господарювання, фінансових ресурсів, які додатково отримують ці суб'єкти за пільгами з оподаткування, а також забезпечення дотримання порядку та процедур державних і комунальних закупівель, виявлення нецільового і неефективного використання майна державної і комунальної власності, нецільового використання кредитів і позик, отриманих під гарантії Уряду.

ВИСНОВКИ

Таким чином, державний контроль на фінансовому ринку є особливою управлінською функцією держави, реалізація якої передбачає встановлення правових норм, які визначають порядок використання суб'єктами господарювання фінансових ресурсів, проведення моніторингу чи інших контрольних дій за дотриманням цих норм, виявлення, правопорушень у частині використання фінансових ресурсів, їх усунення, блокування незаконних фінансових операцій і здійснення заходів щодо компенсації збитків, завданих державі, суб'єктам господарювання та громадянам.

Державний контроль на фінансовому ринку передбачає здійснення державою комплексу заходів щодо упорядкування правовідносин між учасниками фінансового ринку з метою забезпечення його справедливості, прозорості, ефективності та запобігання зловживанням і порушенням на ньому.

Література:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / О.Ф. Андрійко // Міжвідомчий збірник наукових праць "Правова держава". Випуск 4. — К.: Наукова думка, 2003. — С. 49—53.
 2. Белобжецкий И.А. Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И.А. Белобжецкий. — М.: Финансы и статистика, 1999. — 256 с.
 3. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту / М.Т. Білуха. — К.: Вища школа, 2004. — 364 с.
 4. Бречко О.В. Удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами регіону / О.В. Бречко // Фінанси України. — 2011. — № 9. — С. 51—54.
 5. Бутинець Ф.Ф. Контроль і ревізія / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Бардаш, Н.М. Малюга. — Житомир: ЖІТІ, 2000. — 512 с.
 6. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 1. — К.: Видавничий центр "Академія", 2000. — 864 с.
 7. Ирвин Девид. Финансовый контроль / Ирвин Девид: перев. с английского. — М.: Финансы и статистика, 1998. — 253 с.
 8. Калюга Є.В. Проблеми організації внутрішньогосподарського контролю за місцями виникнення витрат і центрами відповідальності / Є.В. Калюга // Вісник податкової служби України. — 2011. — № 17. — С. 31—36.
 9. Мельничук В.Г. Економічне зростання і проблеми державного фінансового контролю / В.Г. Мельничук // Економіка України. — 2010. — № 12. — С. 18—21.
- Стаття надійшла до редакції 21.04.2013 р.*