

Бортняк В.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

КОНТРОЛЬ ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВИ

У статті розкрито сутність поняття «контроль» та уточнено його зміст. У результаті аналізу дефініцій поняття «контроль» виділено основні підходи, найістотніші ознаки й властивості його розуміння. Запропоновано авторське визначення поняття «контроль», яке, на відміну від наявних, враховує його найбільш істотні ознаки та властивості, що дає змогу виокремлювати його серед інших видів контролю; поширювати використання, окрім традиційної діагностичної сфери, на процес підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень у сфері управління державними фінансовими ресурсами.

Основною метою розвитку фінансового ринку України є розроблення всеосяжного та прозорого, високоліквідного, ефективного та справедливого ринку фінансових послуг, регульованого державою й інтегрованого у світовий ринок. Однак для досягнення цієї мети необхідно не лише впроваджувати відповідні стандарти, а й не менш важливо стежити за дотриманням їх виконання. Варто зазначити, що контроль за діяльністю учасників фінансового ринку виявляється як функція соціальних процесів системи управління. Це стосується головним чином соціального управління, політичного керівництва, народної демократії, верховенства права тощо. Контроль як функція соціального управління – це система спостереження та перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта в соціальній сфері суспільства з метою встановлення відхилень від заданих параметрів. Оскільки функція соціального контролю об'єктивно необхідна. Він спрямовує процес управління встановленими ідеальними моделями, коригуючи поведінку об'єкта, що знаходиться під контролем. Сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт господарювання контролює й перевіряє як суб'єкт господарювання виконує свої приписи. Отже, соціальне управління та контроль – явища, які тісно пов'язані одне з одним і у взаємодії утворюють стабільну систему.

Визначено що контроль за фінансовою діяльністю держави має велике значення для її нормального функціонування, а також руху фінансових ресурсів на мікро- та макрорівнях. За його допомогою досягається збереження матеріальних і фінансових ресурсів, своєчасне поповнення державних цільових фондів, економічність та ефективність використання їхніх коштів. Загалом державний фінансовий контроль сприяє зміцненню фінансової дисципліни в усіх галузях суспільного виробництва, позитивно впливає на фінансову безпеку держави.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, фінансова діяльність держави.

Постановка проблеми. Реалізація внутрішніх і зовнішніх функцій держави неможлива без використання фінансових ресурсів, які акумулюються в централізованих і децентралізованих грошових фондах і створюють фінансову основу для існування самої держави. Необхідність створення фінансових інститутів і використання фінансових ресурсів зумовила здійснення державою специфічного роду діяльності – фінансової діяльності – й робить необхідною діяльність з її управління.

Фінансова діяльність держави полягає у формуванні, розподілі та використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою забезпечення здійснення функцій держави, завдань соціально-економічного характеру, управління, обороноздатності, діяльності державних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням реформування та визначення контролю в управлінні фінансовою діяльністю держави присвячено праці багатьох вітчизняних науковців: О. Барановського, М. Білухи, Ф. Бутинця, О. Василика, І. Ващенко, І. Дрозд, В. Мамишева, В. Мельничука, Н. Рубан, Л. Савченко, В. Симоненка, І. Стефанюка, В. Шевчука та ін.

Незважаючи на широкий спектр наукових досліджень у цій сфері, завжди актуальними залишаються питання визначення поняття й сутності контролю за фінансовою діяльністю держави, а також його здійснення та роль у формуванні фінансової політики держави.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у визначенні юридичного змісту й сутності

контролю в системі управління фінансовою діяльністю держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місце контролю в системі державного управління визначається функціями та цілями державного управління; ієрархією державної влади; суспільно необхідним розподілом праці. Функція контролю є одним із важливих критеріїв оцінювання рівня результативності зафіксованих фактів. Без оцінювання отриманого результату організація не може визначити, наскільки добре вона функціонує і забезпечує досягнення поставлених цілей. Час від часу система управління повинна порівнювати відомості про фактичний стан організації з тим станом, де вона має перебувати відповідно до розроблених планів [1, с. 247]. Отже, функціональна сутність контролю полягає в об'єктивній необхідності співвідношення управління й виконання рішень як особливої функції, зумовленої суспільним розподілом праці. Отже, об'єктом контролю є результат дії людей – учасників суспільного процесу. Контроль є завершальною стадією циклу управління й водночас основою початку нового циклу управління.

Контроль визначають як механізм перевірки дотримання та виконання встановлених завдань, планів і рішень [2, с. 317; 3, с. 8, 22–23]. На наш погляд, такі тлумачення не є повними, оскільки контроль як одна з функцій управління є системою моніторингу процесу функціонування управлінського об'єкта з метою оцінювання обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від цих рішень, запобігання небажаним ситуаціям і здійснення управлінських дій.

Ми поділяємо думку Ю. Тихомирова, який вважає, що контроль як кульмінаційний момент управлінського циклу повинен бути оперативним, точним та ефективним [2, с. 318].

Р. Пушкар та Н. Тарнавська пропонують розглядати поняття «контроль в управлінні» у трьох основних аспектах, як систематичну та конструктивну діяльність керівників та органів управління, одну з управлінських функцій, тобто контроль як діяльність; підсумкову стадію процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку; складник процесу розроблення, прийняття й реалізації управлінських рішень, яка безперервно бере участь у цьому процесі від його початку до завершення [4, с. 235].

На нашу думку, активна роль контролю в умовах ринкової трансформації економіки проявляється в тому, що він не тільки фіксує допущенні

відхилення від вимог управлінських рішень, а і його дані використовуються для підтримки динамічної рівноваги всієї системи управління, прийняття більш обґрунтованих управлінських рішень і запобігання відповідним порушенням у наступних діях. Виходячи із цього, можна говорити про специфічні цілі, завдання, функції, предмет і принципи його здійснення. Роль контролю в управлінні економікою можна звести до такого: контроль є комплексною функцією й невід'ємним елементом державного управління; контроль дає можливість суб'єкту управління своєчасно реагувати на зміни й за необхідності корегувати раніш прийняті управлінські рішення; досліджуючи ступінь напруженості та обґрунтованості планових показників, контроль сприяє підвищенню їх оптимальності; дійовий контроль має велике значення у вихованні кадрів, підвищенні їхньої відповідальності за доручену справу, боротьбі з порушеннями фінансової дисципліни [5, с. 172].

На думку С. Шохіна та Л. Вороніна, «фінансовий контроль відповідно до фінансового права – це система органів і заходів з перевірки законності й цілеспрямованості дій у галузі утворення, розподілу та використання грошових фондів держави й органів місцевого самоврядування; одна з форм державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, охорони власності, правильному, ефективному й економічному використанню бюджетних і власних коштів, допомагаючи виявляти порушення фінансової дисципліни» [6, с. 13].

Вивчення різних позицій авторів дало змогу дійти висновку, що науковці та практики продовжують змішувати поняття «фінансовий контроль» і «державний фінансовий контроль» (далі – ДФК), через що нині відсутнє навіть установлене визначення цих категорій. А це, у свою чергу, є однією з причин того, що в Україні не створено відповідну реаліям сьогодення правову й методологічну базу державного фінансового контролю, відсутність якої негативним чином позначається на чіткості уживаного в теорії й практиці понятійного апарату, що, природно, спричиняє певне непорозуміння й двозначність.

Доцільно зупинитися на деяких трактовках науковців із поняття фінансового контролю. Так, наприклад, Л.О. Дробозіна, Л.П. Окунева й Л.Д. Андросова вважають, що «фінансовий контроль – контроль законодавчих і виконавчих органів влади всіх рівнів, а також спеціально створених установ за фінансовою діяльністю всіх суб'єктів (держави, підприємств, установ, організацій)

із застосуванням особливих методів» [7, с. 216]. На наш погляд, це визначення не в повному обсязі розкриває сутність і завдання державного фінансового контролю. Крім того, не зрозуміло, про які «особливі методи» та спеціально створені установи йде мова.

На думку А.З. Дадашева і Д.Г. Черника, зміст і призначення фінансового контролю «зводиться до перевірки фінансової діяльності господарюючих суб'єктів і суб'єктів галузевого (відомчого) й територіального управління. Об'єктом фінансового контролю є розподільні відносини на стадії утворення й у процесі використання фінансових ресурсів, централізованих і децентралізованих грошових фондів. Фінансовій перевірці піддаються вартісні показники. Фінансовий контроль охоплює правильність формування вартісних показників і фінансових результатів діяльності господарюючих суб'єктів, складання й виконання бюджетів і позабюджетних фондів, витрати кошторисів некомерційними організаціями, цільове використання бюджетних коштів, повноту й своєчасність податкових платежів і податкових відрахувань» [8, с. 34]. Із цим не можна погодитися, оскільки автори, по-перше, обмежують зміст контрольної діяльності, зводячи її тільки до перевірок, а по-друге, наведене визначення не розкриває сутність і мету державного фінансового контролю.

Аналіз наукової літератури з питань ДФК засвідчує, що деякі автори розглядають його як: а) функцію державного управління; б) діяльність органів державної влади й управління; в) реалізацію права держави захищати свої фінансові інтереси.

Так, Л. Овсянников підкреслює: «Державний фінансовий контроль – це реалізація права держави законними шляхами захищати свої фінансові інтереси й фінансові інтереси своїх громадян через систему законодавчих, організаційних, адміністративних і правоохоронних заходів» [9, с. 5]. Визначення, на наш погляд, має надто узагальнений характер, оскільки не розкриває конкретно об'єкт і суб'єкт контролю, а державний фінансовий контроль розглядається тільки з позицій права.

Низка авторів під час розгляду ДФК вважає, що «державний фінансовий контроль являє собою систему інститутів, інструментів та об'єктів з перевірки законності й доцільності дій в утворенні, розподілі та використанні грошових фондів держави й органів місцевого самоврядування» [10]. Уважаємо, що система інститутів, інструментів та об'єктів – це зовнішній прояв ДФК, у цьому

разі випускається головне, а саме: сутність контролю як складної категорії, що впливає з її основ.

Заслугує на увагу думка авторів, які дають таке визначення: «Державний фінансовий контроль – це особлива управлінська функція 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 та здійснення заходів щодо компенсації збитків, завданих державі, суб'єктам господарювання та громадянам» [11, с. 22].

Варто зауважити, що тривалий час під ДФК розуміли діяльність, пов'язану з перевіркою облікових записів і спостереженням за повнотою надходження державних доходів. Однак поступово це поняття стало трактуватися більш широко.

Можна констатувати, що сучасне тлумачення поняття «державний фінансовий контроль» відрізняють багатоплановість його цілей і багатогранність завдань. Державний фінансовий контроль – це не тільки перевірка правильності ведення фінансової документації, дотримання фінансово-господарського законодавства, виявлення порушень фінансової дисципліни, це насамперед найважливіша функція управління фінансовими, а через них й економічними процесами, що має спеціальну цільову спрямованість, специфічні способи та методи здійснення.

Така інтерпретація ДФК давно визнана в країнах із розвинутою ринковою економікою [12]. Необхідно також мати на увазі, що ДФК – це діяльність органів державного управління та контролю, що спрямована на досягнення найбільш ефективним способом поставлених цілей, управління шляхом реалізації визначених завдань контролю й застосування відповідних принципів, типів, методів і процедур контролю.

Цілком справедливо стверджується, що принципово важливим є положення про владність ДФК, що виявляється в наявності в контролюючих органів повноважень, пов'язаних із можливістю давати підконтрольним об'єктам обов'язкові для виконання вказівки щодо усунення виявлених недоліків; ставити перед компетентними органами питання щодо притягнення до відповідальності осіб, що винні у виявлених порушеннях; безпосередньо застосовувати заходи державного примусу [13, с. 15].

На наш погляд, визначаючи роль ДФК в управлінні фінансовою діяльністю держави варто сказати, що за результатами контрольних заходів виявляються відхилення від вимог управлінських рішень, що може бути підставою для перегляду раніш прийнятого рішення або прийняття в майбутньому більш обґрунтованих управлінських рішень.

Ураховуючи, що ДФК здійснюється державними органами, форми й методи його прояву диференціюються залежно від сфери або галузі управління, також від функцій органу, що здійснює контрольні повноваження, тому завдання полягає в тому, щоб знайти оптимальні варіанти розподілу цих повноважень між органами контролю та запобігти в процесі конкретизації паралелізму й дублюванню.

Важливість ДФК в економіці держави зумовлена його місцем і роллю в усіх сферах суспільного відтворення, оскільки посідає центральне місце в системі фінансового адміністрування. Він, з одного боку, пов'язує фінансове планування та фінансовий облік і є передумовою здійснення функцій фінансового аналізу та регулювання – з іншого. А отже, ДФК відіграє інтегративну роль, недооцінка чи ігнорування якої унеможливають фінансове адміністрування, спричиняючи ліквідацію його системи.

Досягнення поставлених перед ДФК завдань вимагає перевірки виконання фінансових зобов'язань перед державою й усіма суб'єктами фінансових правовідносин; правильності використання економічними суб'єктами державного майна та державних коштів; дотримання законності здійснення фінансових операцій, розрахунків, збереження коштів; виявлення внутрішніх резервів виробництва, ефективної й економічної витрати коштів і матеріальних ресурсів, превентивних кроків, законності діяльності державних органів, що беруть участь у фінансовій діяльності.

На нашу думку, розгляд основних питань функціонування ДФК дає змогу зазначити, що підвищення його ролі на етапі формування правової держави, розвитку ринкових відносин у сучасних умовах зумовлено певними факторами. Серед них можна виокремити такі:

- необхідність ДФК стежити за правовим, раціональним та ефективним використанням бюджетних коштів, дотриманням законодавства з питань руху державних коштів;

- необхідність у сучасних умовах розглядати бюджет не стільки як форму акумулювання

та використання бюджетних коштів на певний фінансовий рік, скільки як основний інструмент реалізації основних функцій і цілей держави. У цій ситуації посилюється призначення ДФК за використанням коштів державного бюджету й підвищенням ефективності бюджетного процесу. На погляд автора, якщо по-старому підходити до проблем ДФК, то важко очікувати реальних результатів від проведених у державі реформ, запобігти безконтрольності у формуванні та використанні бюджетних коштів;

- необхідність перегляду контрольної функції держави в умовах передбаченої адміністративної реформи;

- необхідність формування напрямів діяльності органів ДФК на всіх рівнях влади, законодавче закріплення їх місця та ролі в ЄСДФК;

- інтеграція України в світове економічне співтовариство, що передбачає уніфікацію стандартів ДФК, їх максимальне наближення до міжнародних вимог.

Варто зазначити, що наведений перелік має узагальнений характер, оскільки він може постійно уточнюватися й змінюватися у зв'язку зі зміною фінансово-економічної ситуації й удосконаленням чинного законодавства.

ДФК в управлінні фінансовою діяльністю держави мають бути притаманні певні риси, а саме: він має здійснюватися всіма органами управління в межах їхньої компетенції; забезпечувати перевірку відповідності й виконання нормативно встановлених завдань і рішень; бути направлений на цільове, раціональне та більш ефективне використання фінансових ресурсів держави; сприяти підвищенню ефективності роботи державних органів управління шляхом удосконалення їхньої структури.

Отже, державний фінансовий контроль – це встановлена законодавством діяльність органів державної влади й управління всіх рівнів, які в межах своїх повноважень виявляють помилки й зловживання в управлінні державними грошовими ресурсами, які завдають фінансовий або матеріальний збиток державі, й запобігають їм; виявляють недотримання фінансового, бюджетного, податкового, митного законодавства тощо й запобігають йому; виявляють недоліки в організації системи управління фінансово-господарською діяльністю державних установ, підприємств, організацій з повною або частковою участю держави й запобігають їм.

Водночас ДФС є важливим фактором забезпечення законності й цілеспрямованості

використання державних коштів. Він дає змогу виявляти причини порушень фінансової дисципліни, повертати незаконно використані державні кошти, запобігати нецільовому їх використанню. ВажливістьДФК в сучасних умовах полягає в тому, що він сприяє ефективному використанню державних матеріальних і грошових ресурсів, установленню законності, доцільності й економічності фінансових і господарських операцій і виявленню внутрішніх резервів держави, формуванню повної та об'єктивної інформації про державні фінансові потоки, фінансово-господарську діяльність економічних суб'єктів, що дає змогу об'єктивно оцінювати економічну ситуацію в державі.

З урахуванням вищезазначеного можна зробити висновок, що «державний фінансовий контроль в управлінні фінансовою діяльністю держави» варто розглядати в таких аспектах: контроль – як постійну та систематичну діяльність органів державної влади й управління, які відповідно до чинного законодавства мають повноваження на здійснення контрольних заходів; контроль як обов'язковий елемент процесу прийняття та реалізації управлінських рішень з питань формування й витрачання державних коштів; контроль як підсумкову стадію управління, в основі якої є механізм зворотного зв'язку, що дає можливість мати інформацію про стан виконання управлінських рішень.

Відповідно до сказаного, сутністьДФК в управлінні фінансовою діяльністю держави полягає в тому, що це обов'язок і реалізація права держави здійснювати фінансовий контроль; невід'ємний елемент державного управління і джерело інформаційного забезпечення потреб органів державної влади й управління в процесі прийняття управлінських рішень; механізм зворотного зв'язку, завдяки якому можна отримати необхідну інформацію про виконання управлінських рішень; важливий елемент діяльності органів державної влади, що спрямований на ефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів держави; засіб отримання досто-

вірної та повної інформації про реальний стан фінансів держави.

Висновки. Отже, можна дати узагальнене визначення поняття «державний фінансовий контроль» у системі управління фінансовою діяльністю держави як системи нагляду, зіставлення й аналізу функціонування управлінського об'єкта з метою оцінювання обґрунтованості й ефективності управлінських рішень – тих, що приймаються, і прийнятих (виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від запланованих параметрів і нормативів), системи запобігання небажаним результатам, а також прийняття рішень щодо їх усунення.

Підводячи підсумки, варто зазначити, щоДФК є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає в сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей у сфері фінансів.

ДФК є органічним складником соціально-орієнтованої ринкової економіки, важливим фактором установлення балансу між діями ринкових сил і державним регулюванням, дає змогу отримувати синергичний ефект у результаті їх взаємодії. Водночас не можна не звернути увагу на той факт, що, як засвідчує зарубіжний і вітчизняний досвід, слабкістьДФК негативно позначається на всій системі управління й, отже, функціонуванні ринкової економіки.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо, щоДФК відіграє суттєву роль у забезпеченні функціонування держави й має свої власні функції в системі управління. Підвищення конструктивної ролі контролю в державному управлінні залежить від подальшого розроблення теорії фінансового контролю, що сприятиме створенню чіткої системиДФК, яка є складником усієї системи державного управління. А це, у свою чергу, потребує комплексного вирішення проблем, починаючи з розроблення понятійного апарату системиДФК, визначення його сутності, завдань, функцій і закінчуючи інструментарієм його здійснення.

Список літератури:

1. Мартиненко М.М. Основи менеджменту: підручник. Київ : Каравела, 2005. С. 247–248.
2. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. Москва : Наука, 1978. С. 317–318.
3. Ирвин Дэвид. Финансовый контроль / пер. с англ. И.М. Шетинской, В.В. Бикова. Москва : Финансы и статистика, 1998. 253 с.
4. Пушкар Р.М., Тарнавська Н.П. Менеджмент: теорія та практика : підручник. 2-е вид. Тернопіль : Карт-бланш, 2017. С. 235.

5. Микитюк І.С. Роль фінансового контролю в умовах трансформації економіки. *Ринкова трансформація економіки постсоціалістичних країн* : матеріали Міжнародного форуму молодих вчених (Харків, 1920 трав. 2015 р.). Харків : ХНТУСГ, 2015. Т. 2. 313 с.
6. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. Москва : Финансы и статистика, 1997. 237 с.
7. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник / под ред. Л.А. Дробозиной. Москва : Финансы: ЮНИТИ, 1997. 621 с.
8. Дадашев А.З., Черник Д.Г. Финансовая система России : учебное пособие. Москва : ИНФРА, 1997. 247 с.
9. Овсянников Л. Закон о государственном финансовом контроле: все-таки нужен президентский контроль. *Президентский контроль*. 2018. № 9. С. 5.
10. Государственные и муниципальные финансы / под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. Москва : Изд-во РАГС, 2013. С. 593.
11. Державний фінансовий контроль: Ревізія та аудит / П.К. Германчук, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан, В.Г. Александров, О.І. Назарчук. Київ : НВП «АВТ», 2004. С. 424.
12. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів. Київ : Вид. підг. за сприяння програми ПРООН з врядування, 2003. С. 23, 27.
13. Симоненко В.К., Барановський І.О., Петренко П.С. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект). Київ : Знання України, 2016. 280 с.

Bortnyak V.A. CONTROL AS A FUNCTION OF MANAGING THE FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE

The article describes the essence of the concept of “control” and clarifies its content. As a result of the analysis of definitions of the concept of “control” the basic approaches, the most essential features and properties to its understanding are distinguished. The author defines the concept of “control”, which, unlike the existing ones, takes into account its most essential features and properties, which makes it possible to distinguish it among other types of control; to extend the use, in addition to the traditional diagnostic field, to the process of preparation, adoption and implementation of management decisions in the sphere of management of public financial resources.

The main objective of the development of the financial market of Ukraine is to develop a comprehensive and transparent, highly liquid, efficient and fair market of financial services regulated by the state and integrated into the world market. However, to achieve this goal, it is necessary not only implement the relevant standards, but not least it is important to monitor compliance with their implementation. It should be noted that control over the activity of financial market participants is manifested as a function of the management system social processes. This applies mainly to social governance, political leadership, popular democracy, the rule of law, and so on. Control as a function of social management is a system of observation and verification of the process of functioning appropriate object in the social sphere of society in order to establish deviations from the set parameters. As social control function objectively necessary. It directs the process of managing the established ideal models, adjusting the behavior of the object under control. The essence of control is that the entity controls and verifies how the entity executes its regulations. Thus, social management and control are phenomena closely linked to one another and which, in interaction, form a stable system.

It is determined that control over the financial activity of the state is of great importance for its normal functioning, as well as the movement of financial resources at the micro and macro levels. It helps to conserve material and financial resources, replenish state trust funds in a timely manner, economically and efficiently use their funds. In general, state financial control contributes to strengthening financial discipline in all areas of social production, has a positive impact on the financial security of the state.

Key words: control, financial control, financial activity of the state.