

## **ТРАДИЦІЙНІ ТА НОВАЦІЙНІ ПОГЛЯДИ НА ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ**

**Постановка проблеми.** Необхідність у переосмисленні усталеної системи поглядів зовсім не означає, що цю систему слід відкинути. Як відомо, прогрес науки є синтезом протилежностей – спадкоємності і новацій. Фінансовий контроль сучасної держави виходить як із традиційних, перевірених роками принципів, норм, стандартів, режимів, процедур і структур здійснення того чи іншого виду діяльності держави, так і з якісно нових реалій суспільно-господарських відносин, що склалися в останні десятиріччя.

Державний фінансовий контроль, у його традиційному розумінні, є складовою тріади (облік, аналіз і контроль) управлінських функцій держави у фінансовій системі. Об'єктом такого контролю виступають фінансові фундації і потоки, що належать державі. В економічній літературі набув поширення сформований сучасними вченими-економістами підхід до визначення основних інституційних одиниць (форм організації, функціонування і розвитку господарюючих суб'єктів), економічні відносини яких породжують і трансформують фінансові фундації і потоки, які є власністю держави:

- державні установи і державні унітарні підприємства;
- господарські товариства і некомерційні організації (за винятком організацій бюджетного характеру);
- домогосподарства як елементарні (мінімально можливі за своїми розмірами і найпростіші за своєю суттю організації) економічні системи і, відповідно, форми господарюючих суб'єктів [3].

Визначення основних інституційних одиниць можна взяти за основу, проте воно потребує уточнення і подальшої розробки. По-перше, навряд чи правомірно об'єднувати в одну групу державні установи і державні унітарні підприємства, спираючись лише на формальну ознаку приналежності державі цих структур та монопольну державну фінансову участь в їхній діяльності. Інституційні одиниці однорідні, якщо в основі їх лежать однорідні фінансові відносини. Ми ж маємо на меті розглянути справу у даному випадку з фінансовими відносинами двох різних видів:

- стосовно державних установ – з відносинами бюджетного фінансування певних суспільних потреб, організаційно підвідомчих даних державній установі;
- стосовно державних унітарних підприємств – із відносинами функціонування і розвитку капіталу, що належить державі і знаходиться у віданні окремих господарюючих суб'єктів. Варто зазначити, що дані фінансові відносини властиві (з певними варіаціями) як унітарним державним підприємствам, так і підприємствам, капітал яких до певної міри фактично контролюється державою.

**Аналіз останніх публікацій.** Концептуальні аспекти створення та розвитку нової системи державного фінансового контролю знайшли своє відображення в роботах провідних світових вчених, які досліджують даний напрям науки: В.В. Бурцев, Л.З. Шнейдман, Є.А. Вознесенський, І.Б. Стефанюк, О.І. Ворона, П.Г. Петрашко, Н.І. Рубан та ін.

Об'єктивна необхідність даної наукової роботи полягає в системно-структурному дослідженні та подальшому розвитку теоретичних, методичних і практичних положень державного фінансового контролю як одного із найважливіших складників управління економіки в умовах ринку.

**Невирішені раніше частини проблеми.** Розглянута роль держави в економіці в історичній ретроспективі, що дозволяє визнати об'єктивність трансформації механізму державного регулювання економічних процесів. Контроль є об'єктивно притаманним, невід'ємним і важливим елементом системи державного регулювання, роль якого полягає, по-перше, у забезпеченні дотримання норм формування й використання фінансових ресурсів, установлених державою, а по-друге, у підвищенні ефективності державного регулювання економіки.

В даній статті вперше розглядаються вбудовані специфічні параметри, за якими фіксується відхилення фактичних даних від нормативних, а також запропоновано комплексний інтегральний характер фінансового контролю як категорії фінансової науки.

**Мета статті** – розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо створення цілісної системи державного фінансового контролю, яка б забезпечувала повною мірою раціональне та ефективне використання державних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, у вітчизняній економічній літературі не повною мірою розроблене співвідношення категорій фактичного (економічного, дійового) і фінансового

контролю. Фактичний контроль – це пряма функція (спосіб реалізації) влади і власності. Звідси випливає, що контролювати капітал, підприємство, галузевий або регіональний господарський комплекс – значить зумовлювати й активно направляти їх функціонування і розвиток, розпоряджатися їх економічними результатами. Саме такий контроль мав на увазі В. Ленін, указуючи на необхідність узяти під нагляд озброєних робітників, капітал, що функціонував у промисловості царської Росії. Фактичний контроль – як пряма функція (спосіб реалізації) влади і власності – підкріплюється й організаційно оформляється за допомогою фінансового контролю. В цьому значенні останній є формою здійснення фактичного контролю. На наш погляд, таке понятійне співвідношення не зачіпає значення і високий соціально-економічний статус фінансового контролю. Адже форма не зводиться до байдужої, пасивної оболонки свого власного змісту; навпаки, форма активна і діяльна щодо змісту. В цьому плані фінансовий контроль не тільки зовнішньо оформляє фактичний контроль як спосіб реалізації влади і власності, а й підкріплює його, інструментально забезпечує, верифікує (тобто гарантує істинність). Недаремно В. Ленін вбачав в охопленні обліком і контролем, встановленому в епоху панування фінансового капіталу, інструментальний засіб забезпечення фактичного контролю озброєних робітників над рухом промислового капіталу.

Однак повернемося до основних інституційних одиниць, економічні відносини яких породжують і трансформують фінансові фундації і потоки, що належать державі. Деякі автори об'єднують в одну інституційну одиницю господарські товариства та некомерційні організації небюджетного характеру. На нашу думку, в основу такого сполучення покладена формальна ознака недержавної приналежності даних структур. Проте фінансові фундації і потоки, що утворюються у держави за рахунок податкових та інших надходжень від господарських товариств і некомерційних організацій, істотно різняться за своїм складом і характером. Господарські товариства як учасники приватно-комерційного сектора національної економіки (до них у цьому приєднуються і підприємці без утворення юридичної особи) формують основні податкові потоки державного бюджету. Некомерційні організації, що належать до “третього сектора” національної економіки, не беруть істотної участі в процесі формування податкових доходів державного бюджету. В них інша інституційна роль – брати на себе (і, відповідно, знімати з державного бюджету) певну частину соціальної ноші. Некомерційні організації

забезпечують деяку частку суспільних потреб, доповнюючи (але не підміняючи!) при цьому державний бюджет.

Враховуючи наведені вище міркування, пропонуємо наступну класифікацію основних інституційних одиниць, економічні відносини яких породжують і трансформують фінансові потоки держави:

- домогосподарства як елементарні (найпростіші і мінімально можливі) економічні системи і, відповідно, елементарні господарюючі суб'єкти;
- державні установи;
- державні унітарні підприємства і господарські товариства, капітал яких знаходиться під фактичним державним контролем;
- господарські товариства, чий капітал не знаходиться під фактичним державним контролем, а також підприємці без утворення юридичної особи;
- некомерційні організації (за винятком бюджетних організацій).

Контроль, як уже зазначалося вище, нерозривно пов'язаний із владою і власністю, які реалізуються не самі по собі, а через посередництво управлінської діяльності. Контроль організаційно і функціонально вписаний в цю діяльність. Контроль держави вписаний в систему державного управління. Ослаблення контрольної функції призводить до формалізму здійснення управління. Від дієвості контролю залежить, значною мірою, ефективність роботи органів управління [1]. Вищенаведене стосується радянської епохи. Становлення якісно нової системи державного управління і вбудованої в неї підсистеми контролю відбувається за умов непростой, можна сказати хворобливої, ринкової трансформації національної економіки. Таким чином, можна визначити передумови виникнення згаданого процесу становлення:

- перманентна бюджетна криза, яка спостерігається протягом усіх ринкових перетворень і диктує настійну необхідність розробки принципово нових підходів щодо здійснення державного контролю над бюджетними потоками. Зазначимо, що гарантія успіху в цій новій справі – в заміні державного фінансового контролю на громадський фінансовий контроль. Однак, на наш погляд, мова йде не про заміну державної функції на розпливчасту публічну функцію. Така заміна у принципі неможлива, тим більше на етапі виходу України з глибокої системної кризи. Може йде лише про докорінну трансформацію старого радянського всеосяжного державного фінансового контролю на властивий ринковій економіці фінансовий контроль держави, що використовує диверсифікований комплекс інструментів і спирається на потенціал широкої

громадськості: публічність є головним атрибутом фінансового контролю;

- криза платіжної системи, що заглиблювалася протягом усього періоду ринкових реформ, висвітлила неефективність всієї організації руху фінансових ресурсів держави через бюджет і позабюджетні фундації. У результаті, широкомасштабні розподільні процеси ускладнювали і завуальовували фінансовий контроль. На нашу думку, в даному випадку спрацював механізм зворотного зв'язку між організацією руху фінансових потоків і фінансового контролю. Отже, необхідно чітко розмежовувати тут первинні і вторинні моменти. При неефективній організації руху фінансових потоків хаотичні і масштабні розподільні процеси природним чином дезорганізуюватимуть фінансовий контроль і будь-які спроби формального посилювання контролю, розширення складу і функцій контролюючих органів призведуть лише до розростання невиправданих трансакційних витрат;
- криза фінансового законодавства, яка ще більш ускладнила проблему функціонування фінансової системи країни, незавершеність правового поля фінансових відносин теж обумовлюють низьку ефективність фінансового контролю держави;
- неврегульованість відносин власності, до того ж незрілий характер даних відносин. За таких умов без ефективною системи державного фінансового контролю управління державною власністю просто не обійтися. Фінансовий контроль як ланка системи управління, вторинний щодо власності. Незрілість базисних відносин власності призводить до низької результативності і фінансового контролю, і всієї системи управління майновим комплексом взагалі. В нестримному оспівуванні можливостей контролю та обліку, в переоцінці активної ролі форми економічного процесу щодо реального змісту даного процесу криється небезпека повторення волюнтаристських помилок радянського минулого;
- поєднання елементів якісно нових фінансових відносин зі слідами і прямими залишками колишніх фінансових відносин [8].

Контроль як специфічний вид (функція) управлінської діяльності певним чином структурований. В економічній літературі утвердилося класичне розуміння такої структуризації:

- визначення фактичного стану або фази процесу, в якому підконтрольний, тобто керований об'єкт;
- зіставлення отриманих фактичних даних з тими, які вимагаються (нормативно або директивно встановленими);

- оцінка відхилень фактичних даних від тих, які вимагаються, щодо впливу цих відхилень на об'єкт;
- виявлення причин відхилень.

Усі елементи структури контролю пронизані єдиною метою, продиктованою включенням функцій контролю до складу процесу управління. Контроль не самодостатній, а підлеглий цілям і завданням процесу управління. Будь-які спроби вивести функцію контролю за рамки управління, відособити її ведуть до бюрократизації контролю, самотиску його форми над реальним змістом процесу.

Отже, мета контролю полягає в забезпеченні керованості об'єкта контролю. Специфіка фінансового контролю полягає у більш конкретній його меті – забезпеченні фінансової прозорості об'єкта контролю. Саме це забезпечує мінімізацію ризику нецільового характеру формування, руху і використання відповідних фінансових фондів і потоків.

Поняття фінансової прозорості свідчить про послідовну інформатизацію сучасних відносин фінансового контролю. Така інформатизація пронизує і фінансові відносини в цілому. До того ж останні за короткий проміжок часу переросли в єдину світову фінансово-інформаційну систему, що охоплює не тільки країни “великої сімки”, а й цілу низку країн, які проводять політику “наздоганяючого розвитку”. До них, на нашу думку, слід віднести й Україну [7].

Вважаємо, що для країн, залучених до світової фінансово-інформаційної системи, характерні наступні риси:

- наявність зрілих ринкових відносин і високорозвиненої культури ринкового господарства;
- послідовний відхід від політики спирання на ресурсні джерела і чинники індустріального розвитку, подолання індустріалізму;
- інтенсивне залучення в господарський оборот матеріальних ресурсів, робочої сили і людського капіталу із всього світового господарства, тобто опора на ресурси світового характеру;
- стрімке зростання безпосередньо фінансового сектора економіки, прискорений розвиток різноманітних фінансово-інвестиційних інститутів. Колишня, яка склалася ще за епохи Дж.М. Кейнса, “пропозиція ліквідності” поступається місцем “пропозиції прибутковості”, коли фізичні та юридичні особи як власники заощаджень напряму – через інструменти ринку цінних паперів – включаються в інвестиційний процес. При цьому висока ліквідність цінних паперів дозволяє інвестувати навіть ті заощадження, які мають короткостроковий характер;

- зміщення основних “точок зростання” національної економіки у сферу послуг, послідовне формування економіки сервісного типу;
- раціональність вибору споживачів, виробників, інвесторів, продавців і покупців, тобто всіх учасників господарського процесу.

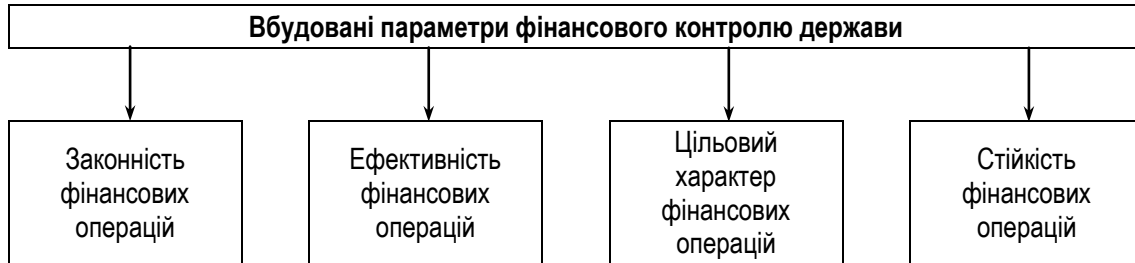
Зупинимося на останній із вказаних вище рис. Саме вона дає зрозуміти нове економічне значення фінансового контролю, що формується в умовах єдиної світової фінансово-інформаційної системи. Новизна значення полягає в активній підтримці і різнобічному заохоченні раціонального, тобто націленого на узгодження різних економічних інтересів вибору. Якщо у фінансовій системі панує ірраціональний вибір, то:

- господарюючі суб’єкти прагнуть не до узгодження інтересів, а до придушення або ігнорування інтересів своїх контрагентів;
- нелегітимні операції переважають над легітимними;
- трансакційні витрати фінансового контролю різко зростають;
- фінансовий контроль знову відкидається до тотального, тобто по суті до командного. Тим самим гальванізуються відносини командно-адміністративної економіки.

Слід сказати, що домінуючим принципом організації фінансового контролю на початку ХХІ століття все ж таки залишається реалізм. Ідеалізація нових можливостей контролю недопустима. Варто пам’ятати слова, написані три десятиріччя тому Е. Вознесенським: “Будучи функцією управління, контроль не може підлягати вирішенню завдань, що виходять за рамки управління. Тому призначення контролю має відповідати цілям самого управління, які, у свою чергу, визначаються економічними і політичними закономірностями розвитку даної формації” [2, 5].

Однак факт послідовного входження України в єдиний фінансово-інформаційний простір беззаперечний як і не менше серйозний факт – тривале використання механізму економічної влади з метою первинного накопичення капіталу. Треба зазначити, що тільки серйозні наукові дослідження здатні пояснити природу такого феномена, як використання державного бюджету як інструменту первинного накопичення капіталу державою і наближеними до нього комерційними структурами. Не можна не бачити того, що протягом півтора десятиріч рушійною силою бюджетного процесу в Україні був зовсім не розвиток суспільних потреб, а первинне накопичення капіталу. Не можна також не погодитися з тим, що ці обставини деформували систему фінансового контролю української держави. Причому таку деформацію слід віднести не до поверхневих, які можна легко подолати, а до глибинних, інституційних [8].

Проте повернемося до проблеми структурно-функціонального аналізу фінансового контролю держави. Особливість фінансового контролю держави полягає в тому, що в нього вбудовані специфічні параметри, за якими фіксуються відхилення фактичних даних від нормативних. Пропонуємо таку схему (рис. 1).



**Рис. 1. Вбудовані параметри фінансового контролю держави**

У вітчизняній економічній літературі зустрічаються різні за методологічною базою, теоретичною структурою і функціональною спрямованістю визначення фінансового контролю. Якщо абстрагуватися від персоналій та частковостей і за основне завдання взяти істотні моменти таких визначень, то можна виокремити декілька фундаментальних методологічних підходів:

- зведення фінансового контролю держави до елементарного нагляду (ймовірно, в рамках колишньої радянської традиції і у дусі деяких робіт В. Леніна, в яких контроль і нагляд розглядалися як практично рівноцінні функції);
- зведення фінансового контролю держави до перевірки (тобто формалізація контролю, що шкодить його змісту);
- зведення фінансового контролю до певної сукупності окремих функцій.

На сьогоднішній день не вироблено загальноприйнятого трактування фінансового контролю держави як категорії фінансової науки. В цьому вбачаємо ряд причин:

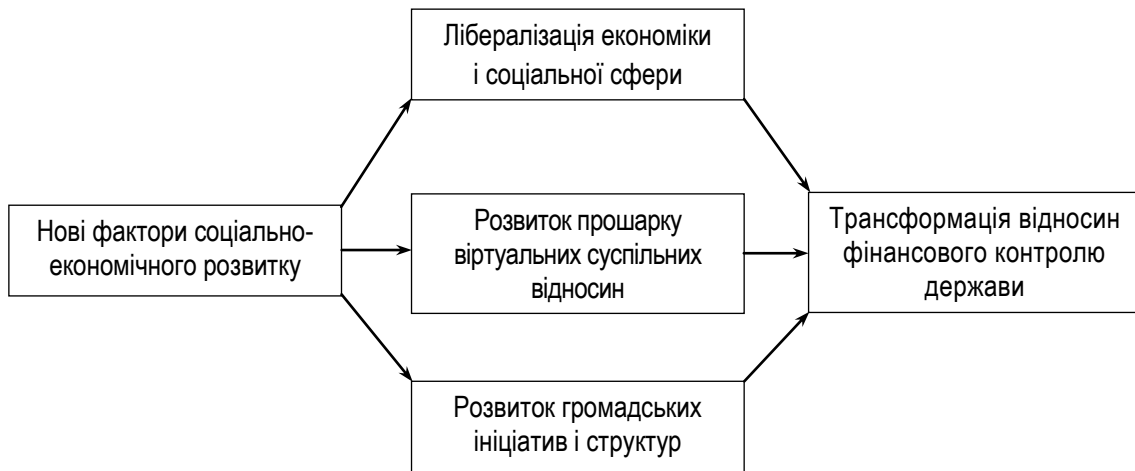
- комплексний, інтегральний характер категорії, що обумовлює багатопверховість і відому суперечність конструйованих визначень;
- трансформація фінансового контролю держави, викликана згаданими вище новими реаліями суспільно-господарських відносин, які виникали в останні десятиріччя ХХ століття.

Без урахування вказаних вище нових реалій суспільно-господарських відносин неможливо серйозно просунути по шляху



пізнання і послідовного наукового визначення фінансового контролю держави. Йдеться про якісно нові чинники, що істотно змінюють процес фінансового контролю держави:

- послідовної лібералізації економіки і соціальної сфери, що вимагає застосування якісно нових, гнучких інструментів державного управління і регулювання, у тому числі й нових інструментів контролю;
- динамічного розвитку прошарку так званих віртуальних суспільних відносин, в основі яких – процеси формування, рухи, накопичення, оцінки різноманітної соціально-економічної інформації;
- інтенсивного розвитку громадських (некомерційних і недержавних) ініціатив і структур, діяльність яких переплітається з діяльністю сучасної соціальної держави і тим самим формує нові ресурси та інструменти фінансового контролю держави (рис. 2).



**Рис. 2. Нові чинники соціально-економічного розвитку, що обумовлюють трансформацію відносин фінансового контролю держави**

**Висновки.** Вказані вище чинники властиві, перш за все, суспільно-господарським відносинам країн з високорозвинутою ринковою економікою. В сучасній Україні вони слабо виражені. Проте українське суспільство і українська держава, реалізуючи доктрину “наздоганяючого розвитку”, поступово і послідовно освоюють дані чинники. У процесі такого освоєння формується інститут фінансового контролю держави, що відповідає вимогам ХХІ століття.

Акцентуємо увагу на зростаючій ролі нової гілки фінансового контролю держави – забезпеченні фінансової безпеки України.

Фінансова безпека при входженні країни в єдиний світовий фінансово-інформаційний простір стає фундаментальною умовою подальшого успішного розвитку, збереження матеріальної ресурсної бази, накопичених знань, фінансового і людського капіталу.

Узявши за основу класичні визначення Р. Гільфердинга і В. Леніна епохи панування фінансового капіталу, сучасну епоху можна назвати епохою глобальної фінансової влади [6]. Під такою мається на увазі особлива форма економічної влади, яка на основі володіння світовими грошима, розпорядження процесом створення і розподілу вартості, а також управління основними фінансовими потоками забезпечує розширене відтворення фінансового багатства і регулює у своїх інтересах економічний оборот усього світового господарства.

Не можна замовчувати той факт, що Україні в умовах існування глобальної фінансової влади загрожує перспектива закріплення в ролі постачальника ряду сировинних ресурсів і втрати тієї частини ресурсної бази (перш за все, людського капіталу), без якої у країни не буде шансів наздогнати найрозвинутіші держави. А тому забезпечення фінансової безпеки вимагає якісно нових підходів до фінансового контролю. На наш погляд, в основі цих підходів має лежати врахування наступних реальних чинників:

- віртуальності більшості фінансових потоків, їх відірваності від реальних відтворювальних циклів;
- спекулятивного характеру переважної більшості трансакцій з інвестиційно-фінансовими інструментами;
- активної перерозподільної функції (динамічного перенесення вартості, відмивання ресурсів);
- зростаючого дисбалансу у фінансових відносинах різних країн, що веде до стрімкого і необґрунтованого реальними відтворювальними процесами збільшення національного державного боргу;
- загрози швидкого руйнівного “переливання” фінансових криз із одних країн в інші, причому з тяжкими наслідками для найменш економічно розвинутих країн;
- “втечі” капіталу з традиційних секторів економіки (так званої “реальної економіки”) у віртуальні високодохідні обороти.

#### ***Список літератури***

1. Андреев А.Г., Никольский Д.В. К истории становления государственного финансового контроля в России // Экономическая газета. – 1999.
2. Антология экономической классики: В 2-х т. / Сост. И.А. Столяров. – М.: ЭКОНОМ: КЛЮЧ, 1993.

3. Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К<sup>О</sup>”, 2002.
4. Бычкова С.М. Развитие целей и приемов аудита // Бухгалтерский учет. – 1996. – № 10.
5. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973.
6. Ленин В.И. Империализм как высшая стадия капитализма // Полн. собр. соч. – 5-е изд. – Т. 27. – М.: Политиздат, 1974.
7. Саменков А.Д. Финансовый контроль в бюджетном процессе на современном этапе. Правовое положение Счетной палаты Российской Федерации. – М., 1998.
8. Шнейдман Л.З. Учет в России: проблемы и перспективы реформирования // Бухгалтерский учет. – 1996. – № 11.

Отримано 25.11.2005

Басанцов І.В. Традиційні та новаційні погляди на державний фінансовий контроль / І.В. Басанцов // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць / УАБС НБУ. – Суми, 2005. - Т. 14. - С. 282–292.