

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В КОМАНДНО-АДМІНІСТРАТИВНІЙ ТА РИНКОВІЙ ЕКОНОМІЦІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

Стаття містить порівняльну характеристику державного фінансового контролю в умовах командно-адміністративної економіки колишнього СРСР та в умовах ринкової економіки сучасної України

Постановка проблеми. Питання державного фінансового контролю завжди викликали інтерес науковців. Про це свідчить перелік статей, наведений в таблиці 1, що були опубліковані в журналі всесоюзного значення “Финансы СССР” протягом 1950–2004 років.

Таблиця 1. Перелік статей, присвячених державному контролю, опублікованих протягом 1950 – 2004 рр. у журналі “Финансы СССР”.

<i>Прізвище автора</i>	<i>Назва статті</i>	<i>Рік видання</i>
Протягом 1950 – 1960 рр.		
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Таруньян С.	Контроль за расходованием государственных средств	1952
Кривенко А.	Усилить контроль за поступлением в бюджет государственных доходов	1953
Митрофанов В.	Государственный финансовый контроль в дореволюционной России	1956
Осадько А.	Государственные контролеры (заметки заведующего райфинотделом)	1959
Протягом 1961 – 1970 рр.		
Михайлов И.	Государственный контролер	1961
Старцев Ф.	Сочетать государственный финансовый контроль с общественным контролем	1962
Баратов Г.	Теснее связь с комитетами партийно-государственного контроля	1963
Грибанов А.	Работаем в контакте с органами партийно-государственного контроля	1963
Куликов И.	В тесном контакте с органами партийно-государственного контроля	1964
Михайлов Н.	Государственный контролер	1964
Манойло Ф.	Всемерно усиливать контроль финансовых органов за сохранностью государственных средств	1968
Протягом 1971 – 1980 рр.		
Анисимов А.А.	Новые тенденции в капиталистическом государственном финансовом контроле	1974
Чапкин В.А.	Государственный контролер	1980
Протягом 1991 – 2000 рр.		
Данилевский Ю.А.	Государственные контрольные финансовые органы за рубежом	1993

1	2	3
	“Чем дальше по пути реформ, тем важнее роль государственного контроля” (интервью с начальником КРУ Минфина РФ Ю.А. Данилевским)	1995
	Государственный финансовый контроль: Указ Президента, на очереди – закон (интервью с начальником КРУ Минфина РФ Ю.А. Данилевским)	1996
	Нужен федеральный закон о государственном финансовом контроле	1996
Коростелев Ю.В.	Государственный финансовый контроль: проблемы и решения	1997
Шохин С.О.	Нужен закон о государственном финансовом контроле	1997
	Совершенствование контрольно-ревизионной системы (интервью с руководителем Департамента государственного финансового контроля и аудита Минфина РФ А.В. Крикуновім)	1998
Белолипецкий В.Г.	О совершенствовании государственного финансового контроля в России	1998
Горемыкина Л.Е.	Принципы государственного контроля за исполнением бюджета	1998
Протягом 2001 – 2004 рр.		
Дервянченко Т.А.	Казначейство – государственный контролер исполнения федерального бюджета	2000
Фонарев Н.И., Конторович В.К.	К вопросу о государственном контроле рынка алкоголя	2001
Пансков В.Г.	О роли Счетной палаты Российской Федерации в системе органов государственного финансового контроля страны	2001
Андрюшин С.А., Дадашев А.З.	Научные основы организации системы общегосударственного финансового контроля	2002
Смотрицкая И.И.	Круглый стол по вопросам формирования системы общегосударственного финансового контроля в Российской Федерации	2002
Пансков В.Г.	О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране	2002
Лебедев Д.О.	Федеральное казначейство и осуществление государственного финансового контроля	2002
Никольский Д.В.	Государственный финансовый контроль в России и реформы В.А. Татарина	2003
Рябухин С.Н.	Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля	2003
	Без квалифицированного финансового контроля не может быть эффективной государственной власти (интервью с руководителем Департамента государственного финансового контроля Минфина РФ А.А. Ахполовым)	2003
Мешалкина Р.Е.	Теоретические вопросы государственного финансового контроля	2003

Узагальнення вищенаведеного переліку статей представлено в табл. 2.

Таблиця 2. Узагальнення переліку статей, присвячених державному фінансовому контролю, опублікованих протягом 1950 – 2004 рр. у журналі “Финансы СССР”.

Період, роки	Прізвища авторів	Кількість статей	
		од.	%
1951–1960	Таруньян С., Кривенко А. Митрофанов В. Осадько А.	4	12
1961–1970	Михайлов И. Старцев Ф. Баратов Г. Грибанов А. Куликов И. Михайлов Н. Манойло Ф.	7	21
1971–1980 рр.	Анисимов А.А., Данилевский Ю.А., Чапкин В.А.	2	6
1981–1990	відсутні статті	–	–
1991–2000	Данилевский Ю.А., Коростелев Ю.В., Шохин С.О., Белолипецкий В.Г., Горемыкина Л.Е.	9	28
1991–2004	Деревянченко Т.А., Фонарев Н.И., Конторович В.К., Пансков Г., Андрюшин С.А. Дадашев А.З., Смотрицкая И.И., Пансков В.Г., Лебедев Д.О., Никольский Д.В., Рябухин С.Н., Мешалкина Р.Е.	11	33
Разом		33	100

Виходячи з даних таблиці 2, можна зробити висновок, що інтерес до проблем державного контролю, який зменшився в роки “застою” (про що свідчить незначна кількість статей з проблем державного контролю протягом 1951–1990 років), в сучасний період знову зріс. Вважаємо, це пов’язано з формуванням ринкових умов господарювання, які потребували заміни застарілих форм контролю (партійного, народного, відомчого) більш прогресивними, що відповідають вимогам часу. Це спричинило необхідність перегляду багатьох позицій в сфері державного фінансового контролю колишнього СРСР. Науковці обговорювали проблеми реформування державного фінансового контролю, необхідність прийняття Закону “Про фінансовий контроль”, Концепцію державного фінансового контролю, оцінку та узагальнення закордонного досвіду у формуванні органів контролю. Цей висновок підтверджують назви статей, що публікувались протягом 1991–2004 років: “Государственный финансовый контроль: проблемы и решения”, “О совершенствовании государственного финансового контроля в России”, “Нужен федеральный закон о государственном финансовом контроле”, “Аудит эффективности государственных расходов в современной практике финансового контроля”, “Государственные контрольные финансовые органы за рубежом” тощо. Якщо статті, опубліковані протягом 1951–1990 років, закликають до посилення державного контролю за допомогою адміністративних методів (“Сочетать государственный финансовый контроль с общественным контролем”,

“Работаем в контакте с органами партийно-государственного контроля”, “Всемерно усиливать контроль финансовых органов за сохранностью государственных средств”), то сучасні статті в більшій мірі досліджують використання економічних методів господарювання. Передумовою виникнення інтересу до державного контролю виступають також глобалізаційні процеси в світовій економіці, активна діяльність транснаціональних корпорацій, коли є нагальна необхідність посилити державний контроль.

Метою статті є дослідження характеру державного фінансового контролю в умовах командно-адміністративної системи колишнього СРСР та в умовах ринку сучасної України.

Викладення основного матеріалу дослідження. В соціалістичній економіці були узаконені інші правила економічного життя: ринковий контроль був підмінений централізовано-плановим контролем, де розподіл засобів виробництва, робочої сили, готового продукту відбувався не на основі дії законів товарного виробництва, а на основі адміністративно-правового регулювання відтворювального процесу.

Сформована в умовах панування адміністративних методів управління система фінансового контролю була неефективна, зайво дробова, замкненою на відомчих інтересах, багато в чому залежала від тих організацій і посадових осіб, яких вона покликана була контролювати. Проф. М.Т. Білуха про стан контролю в ті часи пише: “Фінансово-господарський контроль в умовах адміністративно-командної системи управління народним господарством був засобом закріплення влади панівної верхівки та обслуговування її інтересів” [1, с. 6]. В процесі контрольних процедур, ревізій діяльності підприємств функції контролю зводились до перевірки того, як адміністрація виконує вказівки вищого керівництва, незалежно від їх економічної доцільності та відповідності чинному законодавству. Таким чином, підприємства були не зацікавлені в підвищенні ефективності виробництва.

Основну мету контролю при соціалізмі вдало сформулював проф. Е. Вознесенський: “... контроль при соціалізмі – це діяльність державних і суспільних органів, що складається в перевірці обґрунтованості процесів формування і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою дотримання планових пропорцій у розширеному соціалістичному відтворенні” [2, с. 9]. І далі: “...ознайомлення з практикою організації фінансового контролю і порівняння її з теоретичною розробкою, що є в спеціальній літературі, дозволяє зробити висновок про відоме відставання теорії від практики. Замість того, щоб бути діючим знаряддям удосконалення практики, теорія фінансового контролю нерідко лише пасивно відбиває окремі її сторони” [там же].

Такий стан речей зберігається й у наш час. Рябчиков П. писав: “Необхідно критично усвідомити багаторічну практику контролю, відповідність його сучасним умовам” [3, с. 4]. Система соціалістичного контролю неодноразово підлягала різкій критиці за її неефективність, надлишкову дрібність, велику кількість не завжди необхідних перевірок, замкненість на відомчих та місцевих інтересах [4, с. 36]. Однак, на відміну, від вищезазначених поглядів, часто можна зустріти судження про те, що в радянські часи державний фінансовий контроль був досить дієвим, а кількість фінансових порушень набагато меншою. Дійсно, явні фінансові порушення та великі злочини в сфері державних фінансів тривалий час були рідкістю. Але складно однозначно відповісти, була причиною цього успішна діяльність органів державного контролю або основною причиною були особливості безпосередньо радянської системи, яка фактично виключала приватну власність, приватне підприємництво і, відповідно, можливості передачі державних коштів в приватне користування.

Як правило, під адміністративно-командною системою розуміють ієрархічну систему прийняття рішень, керівництва та підпорядкування. До основних характеристик командно-адміністративної системи відносились: 1) одержавлення всіх сторін суспільного життя; 2) безумовне виконання рішень зверху донизу (вертикальні відносини); 3) абсолютний пріоритет адміністративних важелів над економічними; 4) розгалужений бюрократичний апарат як виконавчий механізм, що забезпечує виконання рішень.

В умовах командної економіки держава монополізувала фактично всю господарську діяльність. Заходи щодо централізації господарських рішень обґрунтовувались орієнтацією на будівництво нового суспільства з переважно державною формою власності.

У певних межах останнє об’єктивно потребувало посилення одержавлення, регламентації господарського життя. Концентрація державної влади у верхніх ешелонах організаційно-управлінської піраміди гальмувала розвиток вільного господарювання, пошук, ініціативу. Підприємницьке господарювання заперечувалось. Безумовний пріоритет загальнодержавного інтересу, негативне ставлення до конкуренції, ринку, товарно-грошових регуляторів, жорстка залежність від політичної та ідеологічної стратегії та кон’юнктури – все це сприяло виникненню бюрократичної консервативної господарської культури. Адміністративно-командна система зумовила неефективну господарську структуру: відомчий монополізм і фондову систему розподілу ресурсів, що не давало змоги навіть великим господарствам повністю виявити свою підприємливість; неефективну кредитно-фінансову систему, відсутність комерційних банків, ринку капіталу; недорозвинену ділову інфраструктуру.

Розглянуті особливості командно-адміністративної економічної системи становлять сутність проблем, які мають бути вирішені в умовах переходу до соціально орієнтованого ринкового господарства.

Ідеологічна спрямованість господарської діяльності означала підпорядкування всіх її сфер та функцій задачам побудови нового суспільства на основі єдиної форми власності – державної. Тому визначальним завданням багатьох контрольних органів в цих умовах був розгляд та вирішення господарських проблем тільки з позицій державних інтересів. Цим визначались також функції головного бухгалтера, який виступав в ролі державного контролера, хоча фактично був керівником однієї з функціональних служб підприємства.

Проф. М.Т. Білуха стверджує, що свої функції контроль виконував, виходячи із тенденційних політичних настанов командно-адміністративної системи управління народним господарством. Розглянуті форми державних контрольних органів розвивалися разом з управлінськими структурами держави [1, с. 38–39].

Це надає можливість стверджувати, що зміцнення панування державної форми власності і, відповідно, згортання ролі і значення інших форм власності, зокрема кооперативної, в умовах командно-адміністративної системи, неминуче призводило до зникнення товарно-грошових відносин із системи фінансово-господарських відносин, а отже, до все більшого насадження адміністративних методів управління та виникнення різноманітних форм позаекономічного контролю.

Зміни в соціально-економічній ситуації та в системі державного управління в сучасній Україні спричинили необхідність перетворень в організації та методиці контролю. Передумовами таких змін є (рис. 1).



Рис. 1. Передумови формування нової системи державного фінансового контролю в умовах ринку.

В нових умовах, коли зникає ідеологічне тлумачення багатьох понять, уявлення про єдину форму власності замінюється поняття господарської багатоукладності, виникають протиріччя між державними та груповими інтересами, між керівниками та підлеглими. Ці протиріччя можуть породжувати протизаконні, господарсько недоцільні та інші негативні дії, які повинні виявлятися на підставі діючого законодавства.

По-новому розуміється і поняття законності в умовах ринку порівняно з умовами ринкового господарювання. Якщо раніше законність означала дотримання багатьох інструкцій та розпоряджень, які обмежували самостійність підприємств, та заборон на багато господарських операцій, то сьогодні законність зводиться до достовірно виявлених фактів порушень, шахрайства тощо.

В ході демонтажу командно-адміністративної системи в умовах незалежності України було змінено пріоритети, які забезпечують поступальний розвиток економіки [5, с. 106]. Основою вирішення фінансових проблем держави тепер визначено не адміністративні методи управління і фіскальні функції, а першочергове зміцнення фінансів суб'єктів підприємницької діяльності, інших юридичних осіб та домашніх господарств через застосування методів правового і економічного регулювання.

Одержавши право самостійно визначати напрями ведення бізнесу, встановлювати зв'язки з партнерами і розподіляти доходи, господарюючі суб'єкти повинні дотримуватись діючих правил, фінансово-економічних обмежень та зобов'язань, встановлених державою. В цій ситуації першочергове значення набуває легітимний і фінансовий контроль за їх діяльністю.

В сучасних умовах функція контролю стає основною для гарантії дотримання всіма суб'єктами господарювання правил ведення бізнесу, які надають широкі можливості і свободу підприємцям, інвесторам, менеджерам. Держава, захищаючи інтереси громадян, забезпечує контроль за дотриманням зобов'язань акціонерних товариств, банків, страхових компаній перед акціонерами та вкладниками, тобто, на відміну від контролю за умов командно-адміністративної економіки, держава повинна не контролювати діяльність підприємств, а лише дотримання ними встановлених державою в інтересах суспільства і більшості суб'єктів господарювання правил організації (обмежень) діяльності, тобто законність господарської діяльності.

Перехід від однієї формації до іншої завжди супроводжується змінами в контрольних функціях суб'єктів контролю. Це підтверджує Й. Лесів, який пише, що "при плануванні переходу від командно-адміністративної економічної системи до ринкової необхідна розважлива обережність і обґрунтована необхідність. Контрольні функції в суспільстві досить різноманітні,

причому сфера їхнього поширення при переході від однієї формації до іншої постійно розширюється, змінюються задачі контролю, його зміст, організаційні форми його здійснення внаслідок причин економічного, політичного і соціального характеру” [6, с. 5].

Порівняльна характеристика державного фінансового контролю в умовах командно-адміністративної та ринкової економіки представлена в таблиці 3.

Таблиця 3. Порівняльна характеристика державного фінансового контролю в умовах командно-адміністративної та ринкової економіки.

Ознака порівняння	Контроль в командно-адміністративній системі	Контроль в ринковій економіці
1. Мета державного фінансового контролю	Виявлення фактів порушень законодавства, перевірка обґрунтованості процесів формування і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою дотримання планових пропорцій у розширеному соціалістичному відтворенні (пасивна, констатуюча форма контролю)	З'ясування і виявлення порушень та їх причин з метою запобігання їм у майбутньому (активна форма контролю)
2. Методи контролю	Пріоритет адміністративних важелів над економічними	Пріоритет економічних важелів над адміністративними
3. Види контролю	Партійний, державний, громадський, відомчий, внутрішньогосподарський	Державний, муніципальний, аудиторський, внутрішньогосподарський
4. Суб'єкти державного фінансового контролю	Комітет народного контролю СРСР, Міністерство фінансів СРСР, різноманітні органи громадського контролю	Міністерство фінансів, Рахункова палата, ДКРС, податкова служба, митні органи, казначейство, Пенсійний фонд тощо

Отже, ускладнення сучасного фінансового контролю доцільно пов'язати з впровадженням нових державних методів економічного регулювання. Чим ширше впроваджуються методи економічного регулювання, тим більше ускладнюється контроль як необхідна форма зворотнього зв'язку, оновлюються, диверсифікуються і поглиблюються його форми і методи. Суспільно-економічні формації відрізняються одна від одної виробничими відносинами. В свою чергу, нові виробничі відносини є похідними від рівня розвитку виробничих сил. А новим виробничим відносинам повинен відповідати і новий державний устрій. В конкретній державі зміни можуть відбуватись не в такій послідовності і залежності, але загальна закономірність від цих часткових випадків не залежить. Кожній суспільній формації і, відповідно, державі в цій формації відповідає визначений фінансовий устрій. Все це вимагає удосконалення теорії фінансового контролю, яка б відповідала вимогам сучасності.

Висновки та перспективи подальших досліджень

1. Ідеологічна спрямованість господарської діяльності означала підпорядкування всіх її сфер та функцій задачам побудови нового суспільства на основі єдиної форми власності – державної. Тому визначальним завданням контрольних органів в умовах командно-адміністративної системи колишнього СРСР був розгляд та вирішення фінансових проблем тільки з позицій державних інтересів. Цим визначались також функції головного бухгалтера, який виступав в ролі державного контролера, хоча фактично був керівником однієї з функціональних служб підприємства. В умовах ринку основою вирішення фінансових проблем держави визначено не адміністративні методи управління, а першочергове зміцнення фінансів суб'єктів підприємницької діяльності, інших юридичних осіб та домашніх господарств через застосування методів правового і економічного регулювання.

2. В нових умовах, коли зникає ідеологічне тлумачення багатьох понять, уявлення про єдину форму власності замінюється поняття господарської багатокладності, виникають протиріччя між державними та груповими інтересами, між керівниками та підлеглими. Ці протиріччя можуть породжувати протизаконні, господарсько недоцільні та інші негативні дії, які повинні виявлятися на підставі діючого законодавства..

3. Ускладнення сучасного фінансового контролю доцільно пов'язати з впровадженням нових державних методів економічного регулювання. Сучасний державний фінансовий контроль як необхідна форма зворотнього зв'язку ускладнюється, оновлюються, диверсифікуються і поглиблюються його форми і методи. Все це вимагає удосконалення теорії фінансового контролю, яка б відповідала вимогам сучасності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту. – К.: Вища школа, 1994 р. – 364 с.
2. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юридическая литература, 1973.
3. Рябчиков П. Контроль финансово-хозяйственной деятельности на промышленных предприятиях. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 160 с.
4. Васильева М.В. Совершенствовать финансовый контроль // Финансы СССР. – 1988. – №5. – с. 35–39.
5. Каленський М., Стефанюк І. Контрольно-ревізійна служба – суб'єкт державного фінансового контролю підприємницької діяльності. – К.: Ін-т рег. Досл. НАН України, 2001. – 203 с.
6. Й. Лесів. Методи менеджменту в умовах ринкової економіки. – К.: Логос, 1998. – 188 с