

УДК 342.721:681.3.02(477)

ДО ПИТАННЯ ДЕФІНІТИВНОЇ НЕВИЗНАЧЕННОСТІ ПОНЯТТЯ «ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»

Баранов-Мохорт С. М.,
кандидат юридичних наук

В статті проаналізовані існуючі погляди учених щодо сутності фінансового контролю. Результатом проведеного дослідження стали пропозиції до фінансового законодавства щодо поняття фінансового контролю.

There was existing scientific outlook analyzed in the article in respect of the financial control. As the result of the research there were the initiatives advised in respect of the financial legislation improvement in the area of the financial control.

В статті проаналізовано існуючі погляди науковців щодо сутності фінансового контролю. Результатом проведеного дослідження стали пропозиції до фінансового законодавства щодо поняття фінансового контролю.

Ключові слова: фінансовий контроль, державне управління, функція управління, фінансова дисципліна, фінансова діяльність, контролюючі органи, фонди коштів.

Актуальність теми. Контроль за станом економіки, розвитком соціально-економічних процесів в суспільстві є важливою сферою управлінської діяльності. Дослідження фінансового контролю в умовах нестабільності української економіки, зростання цін, інфляції, дефіциту державного бюджету і багатьох інших негативних чинників має сьогодні особливе значення.

Постановка проблеми. Загалом, розвиток ринкових відносин вплинув на: джерела фінансових ресурсів, принципи фінансування, кредитування, ціноутворення, грошові розрахунки, розподіл доходів; склад фінансово-кредитної системи і взаємовідносини між її ланками. У цих умовах з'явилося багато нових напрямів фінансового контролю, відсутніх в планах контрольних органів, яким не приділялося належної уваги при адміністративній системі управління. Сформувалася величезна сфера діяльності для фінансового контролю. Проте, ефективність такого контролю напряму залежить від наявності чітких законодавчих документів, що містять нормативи, ліміти, санкції, обмежувачі у використанні державних коштів та, перш за все, від законодавчої визначеності даного поняття, яка на даний час, на жаль, відсутня.

Метою статті є аналіз існуючих поглядів на зміст фінансового контролю та пропозиція власного визначення даного поняття.

Стан дослідження. Заповнюючи «білі плями» в праві, законодавці при розробці того або іншого правового акту в сфері фінансового контролю повинні керуватися досягненнями правової науки. Дослідженням інституту фінансового контролю займалися: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.К. Воронова, І.П. Голосніченко, Р.А. Калужний, С.В. Ківалов, В.В. Копейчиков, П.С. Пацюрківський, М.І. Камлик, С.Я. Огородник, В.Г. Афанасьєв, І.Л. Бачило, Д.М. Бахрах, Є.А. Вознесенський, В.М. Горшеньов, Г.Х. Попов, Н.Н. Ровинський, Ю.О. Тихомиров та ін.

Виклад основних положень. Відповідно до Проекту Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні», підготовленого народним депутатом України Ю.А. Кармазіним, фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства, полягає у встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів з метою найбільш ефективного соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин, а державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю [1]. Згідно з Проектом Закону України «Про державний фінансовий контроль» народного депутату України В.І. Коновалюка, державний фінансовий контроль – комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою упередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування і витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства [2].

Серед науковців також не склалось єдиного погляду на сутність фінансового контролю. Переважно вчені визначають фінансовий контроль функцією управління [3, с. 3; 4, с.19]. Особливістю контролю як функції державного управління є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після здійснення інших функцій управлінської діяльності, перевіряє і оцінює весь процес управлінської діяльності [5, с. 105].

Проте, погляд на фінансовий контроль лише як на функцію управління не розкриває в повній мірі його змісту. Контроль – це складне явище, яке, з одного боку, є складовою частиною державного управління та інструментом реалізації політики держави, а з другого, видом управлінської діяльності зі своїми методами, формами [6, с. 122].

Контроль – це збирання, групування та аналіз фактів. Метою такої оцінки є приведення діяльності у відповідність із правовими нормами та прийнятими згідно з ними управлінськими рішеннями.

Фінансовий контроль полягає в перевірці законності використання грошових коштів, матеріальних цінностей, кредитів та ін. Його завданням є перевірка достовірності бухгалтерського обліку та звітності у міністерствах, відомствах, на підприємствах, установах і організаціях. Фінансовий контроль за діяльністю підприємств включає в себе внутрішній контроль і, також, в разі необхідності, може здійснюватись кредитними установами.

Приєднуємось до думки авторського колективу навчального посібника «Фінансове право України» за ред. Л.К. Воронової, які вважають, що сутність фінансового контролю проявляється в завданнях, що стоять перед ним. А це: перевірка своєчасності і повноти виконання підконтрольними суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою і органами місцевого самоврядування; перевірка виконання уповноваженими органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них завдань із формування, розподілу та використання грошових фондів; перевірки дотримання правильності вчинення фінансових операцій, збереження коштів і матеріальних засобів; перевірка правильності й ефективності використання публічних фондів коштів; запобігання, виявлення і усунення порушень фінансової дисципліни, законності у сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріального збитку винними особами і притягнення їх до відповідальності; виявлення внутрішніх резервів виробничої діяльності – підвищення її ефективності, ощадливе використання матеріальних і грошових ресурсів [7, с. 94].

Значення фінансового контролю полягає в тому, що при його проведенні перевіряється забезпечення фінансової дисципліни і законності та вживаються заходи щодо усунення виявлених недоліків. Фінансовий контроль є інструментом, за допомогою якого держава забезпечує виконання фізичними та юридичними особами власних зобов'язань. Контроль з одного боку забезпечує своєчасне, повне і ефективне збирання грошових коштів, а з іншого – ефективне використання та збереження основних і оборотних фондів [8, с. 12].

О.П. Орлюк, називає фінансовий контроль методом фінансової діяльності [9, с. 14].

На думку В.В. Цветкова, фінансовий контроль є завершальною стадією управлінської діяльності, що виступає інформаційним джерелом при визначенні фінансового становища об'єкта контролю та прийнятті відповідних рішень, і інтегруючим засобом щодо дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій державного управління [10, с. 212].

На думку Т.О. Коломоець, з якою ми погоджуємось, фінансовий контроль – це не інструмент безпосередньої організації фінансової діяльності держави, а лише інструмент попередження, усунення порушень у цій діяльності та поліпшення її [11, с. 15-16]. Управління перебуває в органічній єдності з правом. Тому одним з найбільш важливих правових засобів управління, без допомоги якого не може ефективно реалізовуватись фінансова політика в державі, є фінансовий контроль.

На переконання Л. Фещенко, фінансовий контроль – це багатоаспектна міжгалузєва систему нагляду державних, відомчих, внутрішньогосподарських та аудиторських органів, за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій з метою об'єктивного оцінювання економічної ефективності цієї діяльності, законності та доцільності фінансово-господарських операцій, та нагляд за процесом витрачання бюджетних коштів [8, с. 12]. При цьому, О.В. Легка, вважає, що фінансовий контроль не розривно пов'язаний з поняттям фінансової дисципліни, яка зміцнюється за допомогою реалізації завдань фінансового контролю [12, с. 31].

Також, існує визначення поняття фінансового контролю через термін «контроль». Так, на думку дослідника І.Б. Стефанюк, контроль – це контроль законодавчих та виконавчих органів влади усіх рівнів... [13, с. 3]. Фінансовий контроль, відзначає Н.І. Хімичева, – це контроль... [14, с. 109-110]. Економісти, в підручнику за заг. ред. В.А. Предборського також стверджують, що фінансовий контроль – це контроль за законністю та доцільністю... [15, с. 104]. Проте, ми вважаємо, що побудова запропонованих дефініцій порушує закони логіки і тому не можуть братися за основу.

Деякі вчені визначають контроль як сферу діяльності відповідних органів. Проте, для того, щоб нормативно закріплений фінансовий контроль реалізувався на практиці, необхідно розрізняти базисні і надбудовні елементи фінансового контролю. Якщо контрольна функція фінансів є властивістю самих фінансів і виступає базисом фінансово-контрольних правовідносин, то відповідно сам фінансовий контроль є діяльністю уповноважених органів і організацій, що його здійснюють [16, с. 78].

О.П. Орлюк також характеризує фінансовий контроль як, цілеспрямовану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямовану на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин [9, с. 79]. Л.К. Воронова вважає, що фінансовий контроль можна визначити як діяльність державних органів і недержавних організацій по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і

використанні грошових коштів і зв'язаних з цим матеріальних цінностей [16, с. 51]. М. Жернаков називає цю стадію фінансової діяльності держави – контроль за рухом коштів [17, с. 64].

Ми погоджуємось, з запропонованим науковцями визначенням фінансового контролю як діяльності уповноважених органів і вважаємо його оптимальним. Хоча деякі автори і не називають всіх суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, а повноваження цих органів зводять до перевірки своєчасності й точності надходження коштів, правильності й ефективності їх використання та створення, розподілу і використання грошових фондів держави [18, с. 48]. На нашу ж думку, у фінансовому законодавстві має міститись не лише визначення фінансового контролю, але й вичерпний перелік органів, що мають право його здійснювати.

Зміст реалізації фінансового контролю полягає у дотриманні законності та дисципліни фінансових правовідносин, продуманому використанні фондів коштів, з метою ефективного функціонування фінансової системи держави. Фінансовий контроль відбувається у всіх сферах економічного життя суспільства та слугує дієвим інструментом, щодо захисту його фінансових інтересів.

Висновок. Організація і функціонування чіткої системи фінансового контролю – обов'язковий елемент фінансової політики держави. А відсутність чітких дефініцій окремих категорій, зокрема визначення фінансового контролю, у фінансовому законодавстві може породжувати різного роду порушення, що негативно впливають на функціонування всієї фінансової системи держави.

На основі аналізу існуючих понять ми пропонуємо законодавчо закріпити наступне визначення **фінансового контролю**: це діяльність уповноважених державних, муніципальних, громадських органів та різної організаційної форми господарюючих суб'єктів, для забезпечення фінансової дисципліни і законності, в ході мобілізації, розподілу, перерозподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів, з метою ефективного функціонування фінансової системи держави.

Література:

1. Про систему державного фінансового контролю в Україні. Проект закону України <http://gska2.rada.gov.ua>
2. Про державний фінансовий контроль: проект Закону України. Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>
3. Мельник В.М. Контроль і ревізія діяльності підприємств (короткий курс): навчальний посібник / В.М. Мельник. – Одеса-Астропринт, 1999. – 108 с.
4. Іванова І.М. Проблеми створення та розвитку муніципального фінансового контролю в Україні // Стратегічна панорама. – 2005. – № 3. – С. 18 – 21.
5. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К.: НІОС, 2000. – 416 с.
6. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту / М.Т. Білуха.– К.: Вища школа, 1994 – 364 с.
7. Фінансове право України: навч. посібник [для студ. вищ. навч. закл.]. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін.; керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
8. Фещенко Л. Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні / Л. Фещенко // Банківська справа. – 2001. – № 1. – С. 12-16.
9. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посібник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: Монографія / Кол. автор.: В.В. Цветков (наук. кер.), С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник та ін. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
12. Легка О.В. Державний фінансовий контроль (організаційно-правовий аспект): дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Одеса, 2005.
13. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи / І.Б. Стефанюк // Економіка. Фінанси. Право. – 2001 – № 7 – С. 3-7.
14. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2000. – 600 с.
15. Економічна теорія: Підручник / за заг. ред. В.А. Предборського; [Предборський В. А., Гарін Б. Б., Кухаренко В. Д.]. – Київ: Кондор, 2003. – 492 с.
16. Фінансове право: підручник / Є.О. Алісов, Л.К. Воронова, С.Т. Кадькаленко та ін.; керівник авт. колективу і відп.ред. Л.К. Воронова. – Видання друге, виправлене та доповнене – Х.: Фірма „Консум”, 1999. – 496 с.
17. Жернаков М. Фінансовий контроль: сутність, суб'єкти, їх права та обов'язки / М. Жернаков // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 64–65.
18. Музика А.О. Фінансове право / А.О. Музика. – К. – 2005. – 255 с.