

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті досліджується проблематика поняття «фінансовий контроль». Сформовано п'ять груп теоретичних концепцій щодо його тлумачення. Розглянуті визначення вітчизняних і зарубіжних вчених та зазначені їх недоліки. Наведене власне розуміння терміну «фінансовий контроль».

Постановка проблеми в загальному вигляді. Трактовка питань теорії та організації фінансового контролю досить не однозначна – існують різноманітні розбіжності у термінології, не прийняті законодавчо-нормативні акти, які б урегулювали порядок проведення контролю та закріплювали основну понятійну базу. Більш того, у вітчизняному законодавстві відсутнє визначення самого поняття «фінансовий контроль». Встановлення основної термінології є обов'язковою для розуміння сутності фінансового контролю як економічної категорії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні питання фінансового контролю досліджували: О.О.Анісімов, Т.А.Башкатова, О.Д.Василик, Е.О.Вознесенський, В.О.Воронов, Е.Ю.Грачева, Г.М.Давидов, Є.В.Калюга, О.П.Кириленко, М.С.Малеїн, В.М.Радіонова, Л.А.Савченко, Р.Г.Сомоев, Н.В.Фадейкіна, В.И.Шлейников, С.О.Шохін, С.І.Юрій та інші вітчизняні та зарубіжні вчені.

Мета статті – дослідити тлумачення поняття «фінансовий контроль» вітчизняних та зарубіжних вчених та навести своє розуміння.

Виклад основного матеріалу.

Теоретичні основи фінансового контролю були предметом досліджень багатьох представників економічної та юридичної науки. Однак до сьогодні серед вчених точаться дискусії щодо трактування терміну «фінансовий контроль». Умовно усі теорії можна об'єднати у п'ять груп, в залежності від аспекту, у якому вони розглядають поняття «фінансовий контроль», зокрема:

- як функцію системи управління фінансовими відносинами.
- як контрольну функцію фінансів;
- як діяльність різних контролюючих органів та систему їх нагляду;
- як один з видів державного контролю;
- як сукупність заходів, які проводяться контролюючими органами.

До першої групи можна віднести таких видатних науковців як: Л.Ф. Зверенчук, Я.И.Гуральник, В.Ф.Журко, Т.А.Башкатова, Л.М.Крамаровський, С.К.Егорова, В.М.Радіонова, Г.М.Давидов, О.Д.Василик, О.П.Кириленко та інші.

Радянські вчені Л.Ф.Зверенчук, Я.И.Гуральник, В.Ф.Журко у навчальному посібнику «Контроль та ревізія у будівництві» наголошують: «контроль ... є складовою частиною роботи по управлінню народним господарством та його ланками. ... Це функція імпонентна усякому управлінню.» [1, с.3,5]. Такої ж точки зору дотримувались Л.М.Крамаровський [2, с.5] та С.К.Егорова [3, с.6].

Вітчизняний економіст О.Д.Василик розширив наведене вище визначення та зазначив, що «фінансовий контроль за своєю економічною суттю – це функція управління, яка включає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийняття рішень і результатів їх виконання» [4, с.342]. Автор слушно підкреслив методи, за допомогою яких здійснюється управління, однак не всі, - залишаючи поза увагою, зокрема аналіз, обстеження та інші. Більш того, вчений скоріше за все тлумачить не фінансовий, а управлінський контроль, він втрачає зв'язок фінансового контролю безпосередньо з фінансами, а рішення про які йдеться у визначенні можуть бути різного роду – від кадрових до виробничих.

О.П.Кириленко відійшов від конкретизації методів управління та на відміну від О.Д.Василика вказує на те, що управління стосується визначенням О.П.Кириленко погоджується ще один вітчизняний науковець Г.М.Давидов. На думку останнього «фінансовий контроль є однією з функцій управління фінансами», а його специфіка «полягає в тому, що при його проведенні використовуються вартісні показники, які визначають кінцевий результат господарського процесу» [6, с.382-384]. Однак, при здійсненні фінансового контролю використовуються окрім вартісних ще й кількісні показники, наприклад, при проведенні інвентаризації товарно-матеріальних цінностей, що Г.М.Давидов не зазначає.

Більш точне визначення поняття «фінансовий контроль» наводять С.І.Юрій, В.І.Стоян, М.Й.Мац. Вони стверджують - «фінансовий контроль є важливим елементом системи управління фінансами; він включає контроль за дотриманням фінансово-економічного законодавства у процесі формування і використання грошових фондів, оцінку ефективності фінансово-господарських операцій і доцільність здійснених витратків» [7, с.382]. Однак, неточність зазначеного визначення поняття «фінансовий контроль», полягає, на нашу думку, - по-перше, - у спробі авторів конкретизувати законодавство, яким керуються

суб'єкти господарювання у своїй діяльності, а по-друге, - у обмежені об'єкту контролю, поза увагою авторів залишились активи підприємств, установ, організацій.

Л.А.Савченко у своїй дисертації «Правові проблеми фінансового контролю в Україні» зазначала: «Фінансовий контроль можна розглядати в двох аспектах. Він завжди супроводжує людську діяльність, є важливою функцією державного управління, бо слугує цілям перевірки правильності дій. Управління неможливе без отримання інформації про виконання правових приписів, і таку інформацію надає контроль. Його основною метою у даному випадку буде з'ясування, чи всі можливі засоби були використані для виконання управлінського рішення, чи всі умови створені для його реалізації, чи є помилки і недоліки, та які шляхи їх усунення.» [8, с. 4]. А як щодо оцінки ефективності кожного окремого управлінського рішення, його результатів? На нашу думку, кінцевою метою фінансового контролю є перш за все - відповідь на питання – наскільки ефективно спрацювало підприємство, установа, організація?

Серед російських вчених можна виділити В.М.Радіонову та В.І.Шлейникова, які уникнули вказаного вище недоліку, розглядаючи фінансовий контроль як «одну з функцій системи управління фінансовими відносинами, основним завданням якої є відстеження правильності функціонування цих відносин на рівні конкретного об'єкта управління з метою визначення обґрунтованості і ефективності управлінських рішень та ступеня їх реалізації, виявлення відхилень, про які доцільно повідомляти органи, які можуть вплинути на покращення ситуації» [9, с.16].

На думку Т.О.Башкатової фінансовий контроль «є невід'ємним елементом управління фінансовими та грошовими потоками на макро-, та мікрорівні з метою забезпечення доцільності та ефективності фінансових операцій». Однак, в той самий час вчена стверджує, що фінансовий контроль представляє собою діяльність контролюючих органів за дотриманням фінансового законодавства та фінансової дисципліни [10, с.385].

До вчених, які розглядають фінансовий контроль як контрольну **функцію фінансів** відноситься Є.В.Калюга, яка в своїй монографії „Фінансово-господарський контроль у системі управління” стверджує, що фінансовий контроль ґрунтується на використанні контрольної функції фінансів і виступає як один із проявів її важливого значення в розширеному відтворенні», при цьому, як і Т.О.Башкатова, вказує, що «фінансовий контроль являє собою діяльність державних і громадських органів, спрямовану на перевірку обґрунтованості процесів формування та раціонального використання коштів з метою установа ввірогідності, законності й доцільності операцій.» [11, с.6].

На думку І.А.Белобжецького «фінансовий контроль виступає як результат практичного використання державою контрольних функцій фінансів, тобто внутрішньо властивої їм риси – можливості служити засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу», хоча і зазначає при цьому, що однозначно трактувати поняття „контрольна функція фінансів” і „фінансовий контроль” не можна [12, с.8]. Підкресливши, що саме держава використовує контрольну функцію фінансів І.А.Белобжецький звужує фінансовий контроль до державного фінансового контролю. Однак, за радянських часів, коли не існувало приватної власності, - це виглядає досить логічним.

Н.В.Фадейкіна та В.О.Воронов під фінансовим контролем розуміють особливу функцію фінансів, метою якої є розкриття відхилень від прийнятих стандартів законності та ефективності управління фінансовими ресурсами [13, с.11]. Недоліком наведеного визначення є те, що фахівці не називають цю «особливу функцію фінансів».

Радянські вчені не були однастайні щодо визначення поняття фінансовий контроль. Так, Е.А.Вознесенського можна віднести до **третьої групи** вчених, які розглядають фінансовий контроль як діяльність контролюючих органів. На його думку, фінансовий контроль - це «контроль за фінансовою й господарською діяльністю господарюючих суб'єктів, що не виключає, а припускає необхідність здійснення інших видів контролю за господарською діяльністю» [14, с.43]. Е.А.Вознесенський під фінансовим контролем розуміє діяльність державних та суспільних органів. Звертаючи увагу на взаємозумовленість фінансового контролю й фінансової діяльності, економіст правильно вказує на розширення зовнішніх границь контрольної активності органів фінансового контролю. Висновок про поширення фінансового контролю не тільки на фінансові, але й на певний комплекс господарських відносин, представляється правильним та таким, який відповідає дійсності. Проте, автор не дає тлумачення фінансового контролю як категорії.

За М.С.Малеїним фінансовий контроль – це діяльність фінансових, кредитних та господарських органів (організацій), спрямована на забезпечення фінансової, бюджетної, кредитної, розрахункової та касової дисципліни у процесі виконання планів. Така діяльність регулюється правовими нормами та заключається у перевірці законності, обґрунтованості та раціональності грошових витрат [15, с.103]. Незрозумілим у наведеному визначенні є - чому автором враховуються лише перераховані види дисциплін, а от податкова до уваги не береться? Крім того, сьогодні таке визначення є не актуальним та виглядає пережитком минулого, коли економіка була плановою.

Аналогічним атавізмом виглядає і трактування поняття «фінансовий контроль» О.О.Анісімова, який стверджує, що фінансовий контроль – це «нагляд за належною реалізацією фінансової політики панівного класу органами управління у процесі виконання останніми функцій держави» [16, с.3]. Наведене визначення стосується капіталістичного суспільства, до якого радянське не відносилось.

І.К.Воронова пропонує таке тлумачення фінансового контролю: „...фінансовий контроль – це 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» [17, с.235]. До суб'єктів фінансового контролю крім державних органів та недержавних організацій, названих у визначенні Л.К.Вороновою, відносяться ще й власники підприємств та організацій.

Аналогічна неточність міститься у підручнику «Фінанси» під редакцією А.Г.Грязнової та О.В.Маркіної, у якому стверджується, що фінансовий контроль здійснюється у встановленому порядку усією системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі спеціальними контролюючими органами при участі громадських організацій, трудових колективів та громадян. [18, с.320]. В даному випадку автори упускають незалежні аудиторські фірми.

Від зазначених неточностей відходять І.С.Стефанюка та Л.Фещенко.

Система нагляду органів державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадян України за фінансово – господарською діяльністю підприємств, установ, організацій з метою оцінки економічної ефективності цієї діяльності на думку І.С.Стефанюка [19, с.3] та Л.Фещенко [20, с.12] являє собою фінансовий контроль. Такої ж думки дотримувався російський економіст С.О.Шохін, який підкреслив, що «фінансовий контроль – це багатоаспектна міжгалузєва система нагляду наділених контрольними функціями державних та громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ та організацій...» [21, с.6] .

У визначеннях поняття «фінансовий контроль» вчених, які відносяться до **четвертої групи** слід відмітити один спільний недолік – вони включають до суб'єктів фінансового контролю лише державні контролюючі органи, залишаючи поза увагою власників підприємств, організацій та аудиторські фірми. Так, видатний економіст проф. Б.Г.Болдирев у своєму підручнику «Фінанси капіталістичних країн» трактує фінансовий контроль «як форму державного контролю за утворенням, розподілом та використанням ресурсів усіх ланок фінансової системи» [22, с.210].

Такої ж думки дотримуються О.Ю.Грачова та Е.Д.Соколова, які під фінансовим контролем розуміють вид державного контролю, який «спрямований на перевірку витрачання державних коштів, своєчасності та повноти мобілізації державних ресурсів, законності витрат та доходів усіх ланок фінансової системи, дотримання правил обліку та звітності» [23, с.89].

Англійські економісти Зві Боді та Роберт Мертон трактують фінансовий контроль як «вартісний показник, тому на відміну від інших видів державного контролю (екологічного, санітарного, адміністративного та інш.) він має місце у всіх сферах суспільного відтворення та споживання, тому супроводжує увесь процес руху грошових коштів і фондів, включаючи стадію осмислення фінансових результатів» [24, с.431] .

П'яту групу уособлює В.З.Шевлокова, на думку якої, - «фінансовий контроль – це сукупність дій та операцій по перевірці фінансових та пов'язаних з ними питань діяльності суб'єктів господарювання та управління з застосуванням специфічних форм та методів його організації» [25, с.5]. Автор відходить від визначення суб'єктів, які проводять фінансовий контроль.

Р.Г.Сомоев виправляє зазначений недолік, наголошуючи, що «фінансовий контроль - це сукупність заходів, які проводять суб'єкти контролю по перевірці фінансових та пов'язаних з ними операцій та дій органів державної влади, муніципальних утворень, підприємств, установ, організацій, а також населення з застосуванням специфічних форм та методів організації» [26, с.104].

Фінансовий контроль як перевірку розглядає Є.О.Алісов [27, с.46], який трактує фінансовий контроль як *перевірку* законності. В.З.Шевлокова, Р.Г.Сомоев, Є.О.Алісов – всі вони не вказують на кінцеву мету такого контролю. Даний недолік був врахований. Твердження про те, що фінансовий контроль здійснюється з використанням специфічних організаційних форм і методів виступає. Проаналізувавши тлумачення поняття «фінансовий контроль» вітчизняних та зарубіжних вчених, спробуємо дати своє визначення. Отже, **фінансовий контроль** – це контроль за формуванням та використанням фінансових ресурсів; це система дій органів державної і місцевої влади, окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб, яка направлена на попередження та усунення фінансових правопорушень, неефективного управління фінансовими ресурсами і активами з боку підприємств, організацій, установ у процесі їх фінансово-господарської діяльності.

Чому саме система дій? Тому що система представляється як сукупність дій, при здійсненні яких застосовуються різноманітні, однак комплексно поєднані методи та прийоми. А от здійснюють ці дії саме *суб'єкти* фінансового контролю – органи державної та місцевої влади (Верховна Рада України, Міністерство фінансів, Рахункова палата, Державна контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство, Державна податкова служба, Державна митна служба та інші) та суб'єкти господарювання – це і незалежні аудиторські фірми і безпосередньо самий суб'єкт господарювання, тобто внутрішня його служба. Це загальноприйняте розуміння поняття «суб'єкт».

Основна полеміка серед вчених розгорнулася навколо понять «об'єкт» та «предмет» фінансового контролю. Одні автори вважають об'єктом контролю поведінку та дії людей (Е.А.Вознесенський, І.А.Белобжецький), другі – під об'єктом розуміють – діяльність підприємств, організацій, органів управління, посадових осіб (В.З.Шевлоков, В.М.Радіонова), треті – фінансові показники діяльності підприємств, організацій та установ (А.М.Ковальова), четверті – майно, джерела його формування та господарські процеси (В.В.Бурцев, М.С.Шидловська). Тобто, об'єктом є те, на що суб'єкт може здійснити безпосередній вплив. На нашу думку, *об'єктом* фінансового контролю являється як повний комплекс, так і окремі процеси фінансово-господарської діяльності підприємств, організацій та установ.

Дискусії точаться й навколо трактування предмету фінансового контролю. Дослідивши вітчизняну та зарубіжну економічну

літературу, ми дійшли висновку, що *предметом* фінансового контролю можуть бути: фінансові показники господарської діяльності; податки, збори та платежі, які надходять до бюджету та цільових фондів; бюджетні показники бюджетного процесу.

Суб'єкти фінансового контролю здійснюють контрольні заходи з *метою* зміцнення фінансової дисципліни, забезпечення економії матеріальних, трудових і грошових ресурсів, а також повного, своєчасного та доцільного використання грошових коштів у суспільстві для досягнення ефективного результату.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Формування теоретичних положень з фінансового контролю, на наш погляд, вплине на розуміння суб'єктами контролю задач, які перед ними ставляться, що в кінцевому підсумку вплине на дієвість контрольних заходів.

Список літератури

1. Контроль и ревизия в строительстве / [Зверенчук Л.Ф., Гуральник Я.И., Журко В.Ф. и др.]; под ред. Л.Ф. Зверенчук. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 304 с.
2. Крамаровский Л.М. Ревизия и контроль / Крамаровский Л.М. – М. : Финансы и статистика, 1982. – 232 с.
3. Егорова С.К. Контроль и ревизия в бытовом обслуживании / Егорова С.К. – М. : Финансы и статистика, 1990. – 208 с.
4. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник / Василик О.Д. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
5. Кириленко О.П. Финансы (Теория та відчизняна практика): навчальний посібник. – Тернопіль: Економічна думка, 2000. – 243 с.
6. Давидов Г.М. Аудит: Навч. посіб. – 3-є вид., стер. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2002. – 363 с.
7. Юрій С.І., Стоян В.І., Мац М.Й. Казначейська система: Підручник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590 с.
8. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... доктора юридичних наук : 12.00.07 / Савченко Леся Анатоліївна. – Ірпінь, 2002. – 454 с.
9. Радионова В.М., Шлейников В.И. Финансовый контроль: Учебник. – М. : ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.
10. Башкатова Т.А. Сущность и функции финансового контроля. / в учебнике Финансы, под ред. проф. Л.А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2001. – 527 с.
11. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: Монографія. – К. : Ельга, Ніка-центр, 2002. – 320 с.
12. Ревизия и контроль в промышленности: учебное пособие / Под ред. Белобжецкого И.А. – М. : Финансы и статистика, 1987. – 294 с.
13. Фадейкина Н.В. Финансовый контроль в сфере государственного сектора экономики: Монография / Фадейкина Н.В., Воронов В.А. – Новосибирск. : СИФБД, 2002. – 414 с.
14. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М. : Юрид. лит., 1973. – 134 с.
15. Малейн Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. – М. : Наука, 1964. – 423 с.
16. Анисимов А.А. Финансовый контроль в капиталистических странах. – М. : Финансы, 1966. – 99 с.
17. Воронової Л.К. Фінансове право: навчальний посібник для студентів юридичних вузів та факультетів. – К. : Вентурі, 1998. – 384 с.
18. Грязнова А.Г. Финансы: учебник / А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной – М. : Финансы и статистика, 2006. – 504 с.
19. Стефанюк І.Б. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи // Економіка. Фінанси. Право. – 2001. – №7. – С. 3-4.
20. Фещенко Л. Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні // Банківська справа. – 2001. – №1. – С. 12.
21. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 350 с.
22. Болдырев Б.Г. Финансы капиталистических стран: учебник – М. : Финансы и статистика, 1985. – 344 с.
23. Грачева Е.Ю. Налоговое право: вопросы и ответы: учебное пособие / Грачева Е.Ю., Соколова Е.Д. – М. : Юриспруденция, 2001. – 128 с.
24. Боди З. Финансы: учебник; пер. с англ. / Зви Боди, Роберт Мертон 2007. – 592 с.
25. Шевлоков В.З. Организационные основы создания государственного финансового контроля // Аудит и финансовый анализ. – 2002. – №1. – С. 5-24.
26. Сомоев Р.Г. Задачи, формы и методы финансового контроля. / в учебнике Финансы, денежное обращение и кредит, под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М. : Юрайт, 2001. – 543 с.
27. Алисов Е.А. Финансовое право Украины: учебное пособие. – Харьков : Эспада, 2000. – 288 с.
28. Козырин А.Н. Финансовый контроль. // Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М. : Юристь, 1996. – 168 с.