

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ 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.Сомосєв, 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 саме фінансів.

За О.П.Кириленко, «фінансовий контроль – це один з елементів управління фінансами; особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу валового національного продукту, утворення і витрачання фондів грошових коштів» [5, с.69]. Зазначивши – фінансовий контроль - «особлива діяльність по перевірці» вчений звужує фінансовий контроль до однієї його форми - перевірки.

З 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 точно 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 видатків» [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, котра у 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 встановлення вірогідності, 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.

Л.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 між­галу­зе­ва 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 та доцільності формування, розподілу та витрачання грошових, трудових, матеріальних та інших ресурсів.

В.З.Шевлокова, Р.Г.Сомоев, Є.О.Алісов – всі вони не вказують на кінцеву мету такого контролю. Даний недолік був врахований А.Н.Козиріним.

Твердження про те, що фінансовий контроль здійснюється з використанням специфічних організаційних форм і методів висловив А.Н.Козирін. При цьому він зазначає, що такі форми та методи застосовують як державні, так і недержавні органи, які законодавством наділені відповідними повноваженнями з метою встановлення: по-перше, - законності та достовірності фінансових операцій; по-друге, - об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності; по-третє, - виявлення резервів збільшення економічної ефективності та доходних надходжень до бюджету і збереження державної власності [28, с.48]. Останнє наводить на думку, що мова йде все ж таки про державний фінансовий контроль, адже контроль приватних суб'єктів господарювання навряд чи направлений на поповнення бюджету та збереження державної власності.

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.

Література

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. Фінанси (Теорія 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. : Юристъ, 1996. – 168 с.