

*К. В. Чернега, слухач магістратури 2-го року навчання юридичного факультету ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”; науковий керівник – зав. кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, д-р. юрид. наук В. Д. Чернадчук*

## ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ”

*Стаття присвячена розгляду наукових точок зору щодо проблем теоретичного визначення поняття “Державного фінансового контролю”. Акцентовано увагу на окремих точках зору щодо визначення самого поняття державного фінансового контролю та його місця.*

*Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, державний контроль, державний фінансовий контроль, парламентський контроль.*

**Постановка проблеми.** Побудова Української держави орієнтується на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а відповідно й підходи до завдань, функцій державних органів, їх структури. Як нам відомо, контроль – це основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні, один із найважливіших елементів державного управління, а фінансовий контроль – це контроль за законністю та доцільністю дій у галузі утворення, розподілу та використання грошових фондів держави і муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. Взагалі державний фінансовий контроль охоплює не лише процес формування та виконання Державного бюджету, але й місцевих бюджетів, оскільки державою повинен здійснюватись контроль при: видачі регіональним і місцевим бюджетам дотацій (субсидій) і кредитів з Державного бюджету на фінансування їх поточних та капітальних видатків; санкціонуванні випуску місцевих позик; реалізації урядових програм. Для повноти розуміння значення державного фінансового контролю існує нагальна необхідність конкретного сучасного визначення теоретичного поняття державного фінансового контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найбільш актуальні теоретичні та практичні проблеми фінансового контролю та його інституціональних видів досліджені в працях: О. Ф. Андрійко, М. Ф. Базася, І. В. Ващенко, Л. К. Воронової, О. П. Гетьманець, М. П. Кучерявенка, В. П. Нагребельного, Л. А. Савченко, В. В. Сухоноса, Н. І. Хімичевої, В. Д. Чернадчука та ін. Вчені приділяли увагу таким проблемам як з’ясування правової природи фінансового контролю, удосконалення понятійного апарату по лінгвістично-правовим аспектам уніфікації фінансово-правової термінології, виявлення та вирішення практичних проблем. Проте, незважаючи на численні дослідження в зазначеній сфері, у зв’язку з нестабільною економічною ситуацією в країні є потреба в постійному аналізі та вдосконаленні сфери фінансового контролю, що становить безпосередній інтерес до дослідження та вивчення.

**Метою** цієї статті є розгляд наукових поглядів щодо теоретичних проблем визначення поняття державного фінансового контролю, виявленню його особливостей та уточнення визначення цього поняття.

**Виклад основного матеріалу.** Взагалі, щоб зрозуміти сутність державного фінансового контролю, необхідно, дати його визначення. Для того, щоб дати дефініцію необхідно спочатку визначитись з такими родовими поняттями як фінансовий контроль, державний контроль, а також контроль.

Насамперед звернемося до категорії “контроль”. Сутність контролю як суспільного явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим в суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності, як відмічає В. Г. Афанасьєв, полягає у виявленні результатів впливу суб’єктів на об’єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [1, с. 8].

Важливим є також те, що поряд з широким поняттям контролю, як діяльності, що має місце у функціонуванні всіх державних органів, ще контроль розглядають і у вузькому розумінні, а саме як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. Головною відмежовуючою рисою контролю є можливість привести фактичний стан підконтрольного об'єкта з нашими уявленнями, тобто не просто спостереження й аналіз, а конструктивна дія. Поняття контролю принципово відрізняється від “порівняння”, “аналізу”, “спостереження”, “управління” тощо, кожна з цих категорій має своє конкретне значення. Ці поняття функціонально пов'язані між собою. Наприклад, інформація для здійснення контролю отримується шляхом спостереження, надалі аналізується, а результати контролю використовуються для управління процесом.

Контроль є не просто складовою процесу управління, він, у певному розумінні, є його альтернативою. Необхідно чітко відрізнити спостереження за станом певних параметрів у розумінні складової управління будь-яким процесом і “контроль” у зовсім іншому розумінні – коли певний суб'єкт має можливість управляти об'єктом, але свідомо не використовує цієї можливості і задовольняється налагодженням контролю за результатами його функціонування.

Термін “управлінський контроль” за своїм змістом є принципово іншим явищем, ніж державний контроль у тому розумінні, що є об'єктом даної роботи. Правильніше було б взагалі не застосовувати таке визначення, а замінити його виразом “управлінський облік”. У багатьох спеціальних працях з теорії менеджменту як елемент управління використовується саме термін “облік” або “аналіз”, а не “контроль”. Поняття “контроль” як базове і загальне має бути конкретизоване залежно від сфери його застосування та предмету спрямування [2, с. 4].

Також слід зазначити, що Лімська Декларація керівних принципів контролю (прийнята на IX Конгресі Міжнародної організації контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.) визнає контроль обов'язковим елементом управління і підкреслює, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення на найбільш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів для того, щоб мати можливість вжити корегуючих заходів, а в окремих випадках притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну державі шкоду або вжити заходів для запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [3, с. 15].

Тепер перейдемо до поняття державний контроль. “Державний контроль”, можна назвати більш вузьким поняттям щодо поняття “контроль”. Державний контроль є частиною соціального контролю, яку суспільство передало державі для підтримки дисципліни, законності, порядку і організованості в інтересах суспільства і кожного громадянина, а держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це можна стверджувати ґрунтуючись на тому, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається на результати контролю. В науці державний контроль визначається як “діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам” [1, с. 18].

Виходячи з вище сказаного слід окремо виділити поняття “фінансовий контроль”. За словами Поля Годме, фінансовий контроль являє собою точку перехрестя різних наук, а фінансове право є своєрідною стиковою наукою [4, с. 35]. Поняття “фінансовий контроль” своїм змістом перетинається зі змістом поняттям “державний контроль”. Заслуговує на увагу думка про існування недержавного фінансового контролю у вигляді, наприклад, приватної аудиторської діяльності чи громадського контролю. Ряд вчених не вважають аудит за різновид, форму чи метод контролю взагалі і фінансового контролю зокрема на тій підставі,

що аудитор фактично проводить лише фінансову перевірку без права безпосереднього впливу, скажімо, при виявленні порушень, на діяльність суб'єкта, який перевіряється. “Аудиторську діяльність не можна називати фінансовим контролем. З точки зору термінології “аудит” (від лат “audio”, слухати) є поняттям більш вузьким, ніж “контроль”. Контроль включає в себе аудит як проміжний етап, оскільки його функція – не просто виявлення фактів порушень, але й приведення фінансової системи в належний стан. Делегування державою певних контрольних функцій будь-яким недержавним організаціям не змінює сутності цього контролю” [2, с. 7]. А що стосується громадського фінансового контролю, то його дієвість також ставиться під сумнів. Проте така думка існує і доки науковці не дійдуть згоди у наявності чи відсутності недержавного фінансового контролю, з нею треба рахуватись.

І. В. Ващенко вважає, що фінансовий контроль не обов'язково має бути виключно державним, оскільки існування фінансового контролю з боку органів місцевого самоврядування (муніципального фінансового контролю) не викликає жодного сумніву. Наприклад, в Положенні про фінансове управління Сумської міської ради зазначено, що воно “здійснює в межах своєї компетенції контроль за виконанням актів бюджетного законодавства” [5]. Отже, можна побачити, що фактично в даному випадку має місце бюджетний контроль, який у науці фінансового права розглядається як різновид фінансового контролю. Також в Положенні про управління майна комунальної власності Сумської міської ради зазначено, що воно “здійснює облік майна комунальної власності, забезпечує контроль за його використанням, збереженням...” [6]. Окремо в Сумській міській раді створена комісія з питань контролю за використанням об'єктів комунальної власності та приватизацією.

Вчені в науці фінансового права фінансовий контроль визначають по-різному. Так, наприклад, Л. К. Воронова вважає, що “фінансовий контроль – це регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання” [4, с. 57]. Існує і інший погляд щодо даного питання, а саме Н. І. Хімічева зазначає, що “фінансовий контроль – це контроль за законністю та доцільністю дій у галузі утворення, розподілу та використання грошових фондів держави і муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни та її регіонів” [7, с. 23].

Також, безумовно заслуговує на увагу визначення фінансового контролю, яке надала Л. А. Савченко: фінансовим контролем називає “діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів” [8, с. 21].

Ще одна думка щодо даного питання, це думка І. Б. Стефанюка, а саме: багато авторів ототожнюють поняття “фінансовий контроль” і “державний фінансовий контроль”. Як зазначає І. Б. Стефанюк, це два різних поняття. Перше – суто наукова дисципліна, друге – вид діяльності певної групи суб'єктів контролю [9].

Отже, як вже зазначалося, поняття “фінансовий контроль” та “державний контроль” за обсягом частково перетинаються, що дозволило визначити на їх перетині таке поняття, як державний фінансовий контроль, який є різновидом фінансового контролю за його суб'єктним складом. Це означає, що фінансовий контроль може бути державним і недержавним (включає в себе незалежний, громадський, муніципальний, контроль власника). Державний фінансовий контроль здійснюють органи державної влади й управління, а також спеціалізовані державні органи фінансового контролю.

**Висновки.** Специфічність фінансів їх глибока внутрішня суперечливість, незавершеність при переході від економіки одного типу до економіки зовсім іншого типу найрельєфніше проявляються у державному фінансовому контролі. Це зумовлено його

об'єктивною роллю в реалізації державної фінансової політики, його складністю і всеохоплюючим характером. Різними своїми сторонами фінансовий контроль так чи інакше зачіпає інтереси практично кожного громадянина і всіх без винятку юридичних осіб. Фінансовий контроль є однією із завершальних стадій управління фінансами. Водночас він є необхідною умовою ефективності цього управління в цілому. Деякі науковці перебільшують значення слова "фінансовий" в понятті "державний фінансовий контроль", водночас недооцінюючи ознаку "державний". Такий підхід, на нашу думку, є непродуктивним, тому що від визначення змісту категорії "державний фінансовий контроль" залежить його якість та його подальший розвиток. Складність розуміння фінансового контролю зумовлена складністю розуміння теоретичного визначення державного фінансового контролю, і, звісно, виходячи з цього, виникає проблема розуміння самих фінансів. Так само, як фінанси є основою суспільної діяльності в будь-якій сфері і водночас відображають її матеріальну результативність, так і державний фінансовий контроль виступає в ролі свого роду лакмусового папірця, за допомогою якого проявляється весь процес руху фінансових ресурсів, починаючи зі стадії їх формування, що необхідно для початку здійснення діяльності в будь-якій сфері публічного життя, і завершуючи одержанням фінансових результатів цієї діяльності. Тому, визначення теоретичного поняття є необхідним першоджерелом для розуміння фінансової сфери.

#### *Список використаних джерел*

1. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
2. Ващенко І. В. Державний фінансовий контроль та його вдосконалення у трансформаційній економіці України : автореф. дис... на здобуття канд. екон. наук: 08.04.01 / І. В. Ващенко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 20 с.
3. Гетьманець О. П. Принципи державного контролю в бюджетному процесі / О. П. Гетьманець // Фінансове право. – 2006. – № 1. – С. 21.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Положення про фінансове управління Сумської міської ради : Рішення Сумської міської ради від 28.09.2011 року № 758-МР [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Сумської міської ради. – Режим доступу: [http://meria.sumy.ua/ua/power/exec\\_power/departments/finance/regulations\\_department\\_financial](http://meria.sumy.ua/ua/power/exec_power/departments/finance/regulations_department_financial). – Назва з екрана.
6. Положення про управління майна комунальної власності Сумської міської ради : Рішення Сумської міської ради від 27.12.2006 року № 333-МР [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Сумської міської ради. – Режим доступу: [http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada\\_decisions/rada\\_decision\\_2006/session8\\_1/333-mr/addon](http://meria.sumy.ua/ua/documents/rada_decisions/rada_decision_2006/session8_1/333-mr/addon). – Назва з екрана.
7. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 600 с.
8. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
9. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С.12–19.

Чернега, К. В. Теоретичні проблеми визначення поняття "державний фінансовий контроль" [Електронний ресурс] / К. В. Чернега / Молодіжний науковий вісник Української академії банківської справи Національного банку України. – Режим доступу : <http://www.bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/282c7240df33beaccbc95e27a83172de.pdf>