

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

У статті розглядається поняття та сутність фінансового контролю як правової категорії. Проаналізовано позиції вчених щодо визначення фінансового контролю через розуміння таких категорій, як фінанси і контроль, суб'єкт і об'єкт, предмет та функції фінансового контролю. Зроблено висновок про необхідність узгодження поглядів на поняття і сутність фінансового контролю і упорядкування всіх необхідних законодавчих та теоретичних питань у цій галузі.

Ключові слова: фінанси, контроль, фінансовий контроль, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, функції контролю.

В статье рассматривается понятие и сущность финансового контроля как правовой категории. Проанализированы позиции ученых по определению финансового контроля через понимание таких категорий, как финансы и контроль, субъект и объект, предмет и функции финансового контроля. Сделан вывод о необходимости согласования взглядов на понятие и сущность финансового контроля; следует также упорядочить все необходимые законодательные и теоретические вопросы в этой области.

Ключевые слова: финансы, контроль, финансовый контроль, субъект контроля, объект контроля, функции контроля.

The article deals with the concept and essence of financial control as a legal category. The positions of scientists concerning the definition of financial control through the understanding of such categories as finance and control, the subject and object, the subject and functions of financial control are analyzed. It is concluded that it is necessary to reconcile the views on the concept and essence of financial control and to streamline all necessary legislative and theoretical issues in this area.

Key words: finance, control, financial control, subject of control, object of control, control functions.

Вступ. Дієвість фінансового контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушень чинного законодавства, тому питання поняття і сутності фінансового контролю є важливим і актуальним. Його розуміння має як теоретичне, так і практичне значення, адже дає можливість визначити місце фінансового контролю в системі фінансового права.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу поняття та сутності фінансового контролю як правової категорії у поглядах законодавців, науковців, практичних працівників та висловлення пропозицій щодо його удосконалення.

Результати дослідження. Фінансовий контроль є складовою частиною державного управління, одним із напрямів управлінської діяльності держави, інструментом реалізації її політики. Тому в сучасних умовах становлення ринкової економіки контрольна функція фінансів є особливо актуальною, що зумовлено специфікою цієї діяльності, яка дозволяє активно впливати на економічні процеси. Особливість і значимість фінансового контролю обумовлена його об'єктивною роллю в реалізації державної фінансової політики, оскільки від ефективності фінансового контролю залежить економічне і політичне благополуччя нації.

Аналіз наукової літератури показав, що фінансовому контролю приділяли увагу і юристи, і економісти. Це питання вивчали такі науковці, як: О.Ф. Андрійко, Н.Д. Бровкіна, О.Ю. Грачова, Л.А. Савченко, І.П. Устинова та ін. Важливу роль для з'ясування основних теоретичних питань фінансового контролю відіграли праці відомих юристів-фінансистів: О.М. Горбунової, Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, Н.І. Хімичевої.

Термін «фінансовий контроль» тісно пов'язаний із такими поняттями, як «фінанси» і «контроль», тому для з'ясування сутності самого фінансового контролю потрібно визначити сутність цих двох понять та розкрити їх функції.

Фінанси є юридичною та економічною категорією, оскільки вони існують у межах юридичних та економічних відносин. Без наявності і використання фінансових ресурсів неможливе забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави. Формуючись у сфері матеріального виробництва, основна маса грошових доходів згодом трохи трансформується, перетворюється, рухається в межах різних правових режимів.

Наявність фінансів об'єктивно пов'язана з потребою вилучення, формування та розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначено й призначення фінансів – розподіл та перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі.

Особливості фінансів визначають кількома положеннями:

1. Фінанси тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначені її формами й завданнями державного розвитку на конкретному етапі.

2. Фінанси становлять специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними й фізичними особами з приводу формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

3. Фінанси нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин.

4. Фінанси пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту [1, с. 4].

У науковій літературі, нормативних актах вживаються різноманітні терміни: «фінанси», «приватні фінанси», «державні фінанси», «фінанси органів місцевого самоврядування» «публічні фінанси». Останні чотири є похідними від комплексного, загального поняття «фінанси». Досить часто ці терміни отожднюють, що не сприяє розумінню сутності фінансів.

Наприклад, Б.М. Сабанті вважає, що фінанси – це система грошових відносин із приводу формування і використання фондів, необхідних державі для виконання своїх функцій [2, с. 9], Л.А. Дробозіна визначає фінанси як економічні відносини, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів із метою виконання функцій і завдань держави, забезпечення розширеного відтворення [3, с. 13]. Таке ж визначення знаходимо у посібнику «Теорія фінансів» за загальною редакцією О.Д. Василик [4, с. 14]. Юристи-фінансисти у своїх працях категорію «фінанси» трактують як відносини, що регулюють формування, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів [5, с. 7].

Новому підходу до визначення поняття «фінанси» та терміна «фінансовий контроль» сприяє їх зв'язок із предметом фінансового права і дослідження науковцями категорії «публічність». Предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі (як сукупність усіх коштів у державі), а публічні фінанси (ті, власником яких є держава і територіальні громади).

А.А. Нечай, приділяючи увагу проблемам правового регулювання публічних фінансів, відзначає, що публічні фінанси – це сукупність відносин, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійснення контролю за цим процесом, що регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування [6, с. 65].

Публічний характер має і фінансовий контроль, організація і здійснення якого врегульовані нормами фінансового права. Академік Л.К. Воронова, звертаючись до категорії «публічність» у визначенні фінансового контролю («регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів із перевірки своєчасності і точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання») вживає термін «інші публічні органи», тобто також вказує на його публічний характер [7, с. 82].

Зв'язок публічних фінансів із фінансовим контролем можна простежити через з'ясування та розкриття їх суспільного призначення, тобто функцій, які вони виконують.

Вчені по-різному підходять до класифікації функцій фінансів. Найчастіше у науковій та навчальній літературі виділяють такі функції публічних фінансів, як: розподільча, контрольна, стабілізуюча і регулююча. Проте питання щодо існування цих функцій залишається дискусійним. Одні науковці вказують на існування зазначених чотирьох функцій [8, с. 9–10], інші зосереджуються на перерозподільчій та контрольній функціях. Однак більшість вчених схиляються до виділення двох функцій фінансів – розподільчої і контрольної [9, с. 10; 10, с. 19]. Саме ці функції вони вважають основними.

Із цим необхідно погодитися, зазначивши, що за допомогою розподільчої функції фінансів здійснюється первинний розподіл новоствореної вартості і формування на її основі первинних доходів: прибутку, нарахувань на соціальне страхування та ін. Фактично розподільча і контрольна функції є єдиним механізмом, адже, здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їхні розміри, співвідношення, пропорції.

У науковій літературі зазначається, що слово «контроль» походить від французького *controle*, що означає «перевірка». У свою чергу, французьке *controle (count + role)* утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, яке означає виконання якоїсь дії. Тобто, слово «контроль», крім значення перевірки чи нагляду з метою перевірки, у своєму змісті передбачає протидію чомусь небажаному. З усіх існуючих тлумачень цього терміну найбільш прийнятним, на нашу думку, є визначення В.М. Гарашука, який вважає, що слово «контроль» правильно тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [11, с. 37].

З метою глибшого розуміння змісту і суті фінансового контролю, його призначення і ролі в суспільстві необхідно, насамперед, зрозуміти природу контрольної функції фінансів.

Одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві є держава, тому що вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство і, здійснюючи свій вплив, повинна знати, якими є його результати.

Контроль як діяльність держави знаходить своє відображення в Основному Законі України. Як конкретна функція державних органів виконавчої влади, контроль отримує правове закріплення у відповідних законодавчих актах. Наприклад, Законом України «Про Рахункову палату» у ст. 7 визначені повноваження Рахункової палати [12].

Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів, що проходить як у фондовій, так і в нефондовій формі. Завдяки цій функції стає відомо про стан розподілу грошових засобів, про своєчасність надходження фінансових ресурсів у розпорядження різних суб'єктів господарювання, про ефективність їх використання і т. д.

Контрольна функція створює умови для здійснення фінансового контролю за формуванням публічних фондів коштів, розподілом коштів відповідно до встановлених цілей та їх ефективним, доцільним, законним використанням, управлінням державним і комунальним майном. Тому умовою існування такої функції є рух фінансових ресурсів, державного і комунального майна, що здійснюється в певній формі і за відповідних умов.

Отже, проведений аналіз сутності фінансів дозволяє зробити висновок, що суспільне призначення контрольної функції фінансів полягає у створенні економічних умов для здійснення державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами контролю за формуванням публічних фондів коштів, розподілом та використанням коштів цих фондів, ефективністю управління державним і комунальним майном з метою забезпечення публічних потреб.

Проте в юридичній і економічній літературі існують різні думки щодо співвідношення контрольної функції фінансів і фінансового контролю. Зустрічаються твердження, що контрольна функція фінансів не має нічого спільного з фінансовим контролем, що ці поняття є однаковими або що вони тісно пов'язані між собою.

Фінансовому контролю притаманні риси, що належать контрольній діяльності як такій, а саме: оперативність, цілеспрямованість, безпосередність, обґрунтованість, дієвість [1, с. 61]. Контрольна функція фінансів, фактично, є об'єктивною основою існування фінансового контролю, але вона не породжує його. Сам факт існування фінансів передбачає наявність як їх контрольної функції, так фінансового контролю.

Отже, поняття «фінансовий контроль» і «контрольна функція фінансів» є різними, оскільки контрольна функція фінансів – це прояв суспільного призначення фінансів і забезпечення економічних умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів, державного і комунального майна, а фінансовий контроль – це діяльність відповідних суб'єктів, які практично використовують контрольний характер фінансів.

Отже, контрольна функція є самостійною функцією фінансів, на що вказували такі вчені, як: О.Ю. Грачова [8], Н.І. Хімичева [10], М.В. Карасьова [9] та ін. Функція проявляється в контролі за розподілом між відповідними фондами валового внутрішнього продукту та їх ефективним, цільовим та законним витрачанням [8].

Як свідчить практика, контрольна функція фінансів, хоч і притаманна їм об'єктивно, автоматично не діє, а тому може бути реалізована лише суб'єктами фінансових правовідносин або їх уповноваженими представниками, тобто через фінансовий контроль.

У наукових дослідженнях, правничій літературі поняття фінансового контролю визначається по-різному.

Наприклад, М.С. Малєїн [13, с. 103], С.Т. Кадькаленко [14, с. 81] у своїх дослідженнях розглядають фінансовий контроль як функцію управління в діяльності державних органів і недержавних організацій, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій.

Окремі науковці трактують фінансовий контроль саме як контроль, вказуючи, що це: контроль за законністю і доцільністю дій у сфері утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування [10, с. 109–110]; контроль за законністю дій у процесі збирання, розподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень [8, с. 112].

Л.І. Вороніна і С.О. Шохін розглядають фінансовий контроль як систему нагляду, вважаючи, що це – багатоаспектна, міжгалузєва система нагляду наділених контрольними функціями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяльності, визначення законності і доцільності господарських і фінансових операцій і виявлення резервів доходів державного бюджету [15, с. 14].

Враховуючи зміни останніх десятиліть, коли єдина загальнодержавна власність замінена державною, колективною і приватною, Ю. Воронін стверджує: «... фінансовий контроль слід розглядати як регульовану правовими нормами діяльність державних органів і місцевого самоврядування з перевірки формування, розподілу, цільового, ефективного і раціонального використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, використання державної і муніципальної власності відповідно до чинного законодавства з метою виявлення і запобігання недолікам у роботі підконтрольних об'єктів» [16, с. 19].

Наявність багатьох визначень можна пояснити загальною методологічною основою визначення понять, що застосовуються в будь-якій сфері знань.

Правильному розумінню фінансового контролю сприятиме виділення суб'єктів, об'єктів і предмета контролю.

Враховуючи, що видами фінансового контролю є державний, муніципальний, суспільний і аудиторський фінансовий контроль, суб'єктами фінансового контролю є:

– у системі державного фінансового контролю: Рахункова палата, України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України, Національний банк України, регіональні рахункові палати, органи внутрішнього відомчого фінансового контролю в системі виконавчої влади;

– у системі муніципального фінансового контролю – контрольні комісії, що створюються представницькими органами місцевого самоврядування;

– у системі суспільного фінансового контролю – представники громадськості на добровільній і безоплатній основі;

– у системі аудиторського фінансового контролю – аудиторські фірми, незалежні аудитори, тимчасові контрольні групи, ревізійні комісії.

Отже, суб'єкти фінансового контролю – це державні органи, установи та організації, їх структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, а також окремі особи, які відповідно до чинного законодавства наділені контрольними функціями щодо формування публічних фондів коштів, їх розподілу та використання; управління державним чи комунальним майном.

На сьогодні ні нормативно-правові акти, ні навчальна чи наукова література не містять чіткого переліку суб'єктів фінансового контролю.

Щодо об'єкта фінансового контролю, то це – фінансова та пов'язана з нею господарська діяльність підконтрольних суб'єктів, стан їх внутрішнього контролю, на яку спрямовуються дії контролюючих суб'єктів чи суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, публічні фінанси, майно, що належить державі чи органам місцевого самоврядування, тобто об'єктами фінансового контролю є операції з коштами, матеріальними цінностями, фінансовими інвестиціями, нематеріальними активами держави і місцевого самоврядування, недержавних фондів, суб'єктів господарювання, об'єднань громадян.

Зазначені операції підлягають контролю щодо:

– законності і доцільності їх здійснення;

– достовірності та повноти відображення у бухгалтерському обліку та фінансовій звітності.

Об'єктами фінансового контролю є також доходи іноземних громадян у тій частині, в якій зазначені особи є платниками податків, інших обов'язкових платежів.

Предмет фінансового контролю – це окремі аспекти фінансової та пов'язаної з нею господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, фінансові, бухгалтерські документи, що відображають рух публічних фінансів тощо.

У науковій та навчальній літературі, нормативних актах предмет фінансового контролю не виділяється, він ототожнюється з об'єктом контролю.

Сутність фінансового контролю знаходить своє відображення і в його завданнях, а саме:

- 1) перевірка своєчасності й повноти виконання контрольованими суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування;
- 2) перевірка виконання органами державної влади й місцевого самоврядування покладених на них функцій із формування, розподілу та використання грошових фондів;
- 3) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, схоронності коштів і матеріальних засобів;
- 4) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів;
- 5) виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни;
- 6) попередження порушень законності в сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріальних збитків, виявлення винних осіб і залучення їх до відповідальності;
- 7) виявлення внутрішніх резервів виробництва – підвищення його ефективності, найощадливішого використання матеріальних і грошових ресурсів [1, с. 62].

Висновки. Отже, фінансовий контроль має важливе значення для фінансової діяльності держави, адже його основним завданням є виявлення, усунення та попередження порушень у цій сфері. Проте питання щодо поняття і сутності фінансового контролю досить неоднозначно вирішене у науковій літературі й у законодавчих актах. Тому законодавцям, науковцям та практичним працівникам необхідно узгодити погляди на фінансовий контроль та упорядкувати всі необхідні законодавчі та теоретичні питання в цій галузі.

Список використаних джерел:

1. Бех Г.В., Дмитрик О.О., Криницький І.Є. Фінансове право України: підручник. / за ред. М.П. Кучерявенка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
2. Сабанті Б.М. Теория финансов: учеб. пособ. М.: Менеджер, 2000.
3. Финансы / под ред. Л.А. Дробозиной. М.: Финансы, 1999.
4. Теория фінансів: навч. посіб. / за ред. О.Д. Василик. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 450 с.
5. Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Финансовое право: учеб. пособ. Харьков: Легас, 2003. 360 с.
6. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.
7. Воронова Л.К. Финансове право України: підручник. К.: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
8. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.
9. Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть: учебник. М.: Юристъ, 1999. 256 с.
10. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юристъ, 2000. 600 с.
11. Гарашук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
12. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 р. № 576-19. Відомості Верховної Ради. 2015, № 36. Ст. 360.
13. Малейн Н.С. Кредитно-расчётные правоотношения и финансовый контроль. М.: Наука, 1964. 152 с.
14. Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. Финансове право: підручник. Х.: Консум, 1998. 496 с.
15. Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: науч.-метод. пособие. М.: Финансы и статистика, 1997. 238 с.
16. Воронин Ю. Государственный финансовый контроль в социальной сфере. Экономист. 2001. № 1. С. 16–23.