

УДК 35.078.3

ПРИРОДА ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Олег Анатолійович ШЕВЧУК*д.е.н., доцент, заступник директора науково-дослідного центру Університет банківської справи НБУ (м. Київ)**E-mail: Ol.Shevchuk@ukr.net*

Анотація. У статті досліджено підходи до розуміння сутності фінансового контролю та його ролі в сучасній економіці. Організаційно-економічний зміст фінансового контролю пропонується розглядати з трьох методологічних позицій: економічної категорії; комплексної функції і невід'ємної частини діяльності з управління та самостійного управлінського процесу і цілісної системи. На підставі проведеного дослідження запропоновано авторське визначення фінансового контролю.

Аннотация. В статье исследованы подходы к пониманию сущности финансового контроля и его роли в современной экономике. Организационно-экономическое содержание финансового контроля предлагается рассматривать с трех методологических позиций: экономической категории; комплексной функции и неотъемлемой части деятельности по управлению и самостоятельного управленческого процесса и целостной системы. На основании проведенного исследования предложено авторское определение финансового контроля.

Ключові слова: природа фінансового контролю, аксіологія контролю, сутність фінансового контролю.

Ключевые слова: природа финансового контроля, аксиология контроля, сущность финансового контроля.

Постановка проблеми. Наявне розмаїття системних підходів до розуміння сутності фінансового контролю і його ролі в сучасній мікро- і макроекономіці зумовлюється неоднозначністю його структури і неоднорідністю елементів її складових, а різноманітність галузей господарського комплексу і специфіка організаційно-правових форм господарюючих суб'єктів роблять неможливим формування його єдиної цілісної концепції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою фінансового контролю в усіх його проявах займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як О. Барановський, І. Ващенко, М. Васильєва, Н. Виговська, І. Стефанюк, В. Шевчук, Н. Шевченко та ін. Водночас, дослідження теоретико-методологічних засад фінансового контролю попри численні публікації з даної проблематики все ще залишається логічно незавершеним.

Високо оцінюючи внесок дослідників у висвітлення теоретико-методологічних засад і практичних аспектів організації ДФК, маємо, однак, зазначити, що на сьогодні залишається низка невирішених проблем у цій сфері. Перш за все це неоднозначність трактування сутності фінансового контролю (за наявності як надто широко-

го трактування, так і невиправдано звуженого). Зазначене негативно позначається на організації фінансового контролю, а отже, неналежну ефективність роботи державних контролерів.

Мета статті полягає в уточненні теоретико-методологічних засад фінансового контролю та удосконаленні трактування його сутності.

Обґрунтування отриманих наукових результатів. Використовуване в українській мові слово «контроль» походить від французького слова *controle*, яке застосовувалось для позначення зустрічного, вторинного запису з метою перевірки першого [1, с. 221]. В англійській мові подібне за звучанням слово *control* може використовуватись для позначення стану управління, керівництва, регулювання, розпорядження, панування, насилля, влади [2, с. 170].

Водночас, І. В. Ващенко з'ясувала таке походження терміну «контроль»: він бере свій початок від латинських *rola* – згорток паперу із записами, документ, та *contra* – протиставлення, яке висувається проти тверджень, що містяться в цьому документі. При цьому вона зазначає, що контрольованим будь-який процес є лише в тому разі, коли ми маємо можливість змінювати його поточні параметри в такому напрямі, щоб вони співпадали з нашим уявленням про бажаний пе-

ребіг цього процесу. І, хоча, на її думку, поняття «контроль», «порівняння», «аналіз», «спостереження», «управління» функціонально пов'язані між собою, вони все ж таки принципово відрізняються одне від одного. Контроль не є просто складовою процесу управління, він у певному розумінні є його альтернативою [3].

Цінність (аксіологія) контролю зумовлюється, по-перше, тим, що він дозволяє з достатнім ступенем впевненості судити про досягнення визначеної мети, а, по-друге, своєчасно прийняти рішення і скоригувати діяльність в разі її відхилення від ідеалу (мети) [4, с. 298].

Слушною є думка О. Колесникової про те, що наявне розмаїття системних підходів до розуміння сутності контролю і його ролі в сучасній мікро- і макроекономіці зумовлюється неоднозначністю його структури і неоднорідністю елементів її складових, а різноманітність галузей господарського комплексу і специфіка організаційно-правових форм господарюючих суб'єктів унеможливають формування його єдиної цілісної концепції [5]. А відтак, на наш погляд, правомірно вести мову про концепції державного і корпоративного фінансового контролю.

Організаційно-економічний зміст контролю необхідно розглядати з трьох методологічних позицій: 1) контроль – це економічна категорія; 2) контроль – це комплексна функція і невід'ємна частина діяльності з управління; 3) контроль – це самостійний управлінський процес і цілісна система [6].

У визначенні сутності контролю різні підходи, вочевидь, не стільки відбивають намагання дати універсальну формулу цього поняття, скільки є наслідком розгляду даного феномена представниками різних наукових напрямів – політичних, правових, філософських, управлінських, кібернетичних, кримінологічних тощо [4, с. 298], відомими інтересами дослідників. Крім того, розвиток понятійного апарату стосовно одних і тих самих об'єктів чи контрольованих питань, але з позицій різних наукових шкіл, спричиняє різнопланові методологічні підходи до розв'язання практичних питань організації контролю.

Водночас, Н. Виговська в еволюції формування взаємопов'язаних термінів «контроль» і «фінансовий контроль» виокремлює вісім основних концептуальних підходів: управлінський, соціальний, фінансовий, обліковий, юридичний, інституціональний, кібернетичний, системний [7].

Контроль як такий є:

- перевіркою, а також спостереженням з ме-

тою перевірки [8]; системою спостереження, співставлення, перевірки і аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості і ефективності прийнятих і таких, що приймаються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилення фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів і прийняття рішень з їх ліквідації [9, с. 180];

- процесом формування інформації про відхилення в стані об'єкта, що спостерігається, від встановленого еталона за умови можливості регулювати, змінювати чи блокувати об'єкт, для усунення виявлених відхилень і обмеження негативних подій у процесі досягнення цілей діяльності в межах законодавства і оптимальних ризиків [10]; процесом забезпечення і досягнення цілей [11, с. 281];

- способом організації зворотних зв'язків, завдяки яким орган управління отримує інформацію про хід виконання його рішення [12, с. 124].

В економічній літературі і нормативних актах відсутня однозначність тлумачення таких понять, як «вид контролю», «форма контролю», «модель контролю», «спосіб контролю», «метод контролю». Часто ці поняття ототожнюються чи вживаються як рівнозначні. Водночас пропонується й їх різне визначення, що ускладнює застосування таких понять.

За В. О. Шевчуком, контроль як такий поділяється на економічний (господарський), фінансовий і фінансово-економічний (фінансово-господарський). В свою чергу під економічним контролем розуміють контроль за виробництвом, реальною економікою, рухом потоків товарів, робіт, послуг [13]. І. Б. Стефанюк розрізняє економічний (зокрема фінансовий), технічний і соціальний контроль [14, с. 13].

На нашу думку, з огляду на поступальну «фінансизацію» суспільних відносин, зростання місця і ролі фінансів у забезпеченні життєдіяльності держави, ефективного функціонування господарюючих суб'єктів і добробуту домогосподарств все більшої уваги заслуговує поглиблене дослідження проблематики саме фінансового контролю.

Останніми роками активно ведеться вивчення фінансового контролю як інституту і наукової категорії в чотирьох основних напрямках: перший – теорія контрольної діяльності; другий – розвиток інституту рахунково-ревізійної діяльності. В рамках третього напрямку фінансовий контроль розглядається як інститут фінансового

права, а четвертого – як економічна категорія [15, с. 125].

Здійснена систематизація існуючих в економічній літературі поглядів дала змогу з'ясувати, що загалом фінансовий контроль розглядається дослідниками як:

- система відносин з приводу контролю за формуванням, розподілом, перерозподілом, а також цільовим та ефективним використанням фінансових ресурсів та майна, визначення причин відхилень, усунення фінансових правопорушень, підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами [16]; одна з функцій системи управління фінансовими відносинами, основним завданням якої є відстеження правильності функціонування цих відносин на рівні конкретного керованого об'єкта з метою визначення обґрунтованості і ефективності управлінських рішень і системи їх реалізації, виявлення відхилень, про які доцільно інформувати органи, здатні вплинути на поліпшення ситуації [17, с. 41]; не лише невід'ємна частина розвинених ринкових систем, але й одна з основних умов їх існування [18, с. 69];

- комплексна, багатоаспектна, міжгалузєва система спостереження державними органами, наділеними законодавством контрольними функціями, за фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів з метою встановлення законності і доцільності фінансових та інших операцій, пов'язаних з ними, а також для оцінки економічної ефективності цієї діяльності і виявлення фінансових резервів [19]; періодичний моніторинг здійснюваних об'єктом управління процесів акумулювання і споживання ресурсів, виконання рішень з регулювання фінансово-господарської діяльності, а також вироблення пропозицій з їх оптимізації в рамках окремо взятої системи [20, с. 57];

- регламентована нормами права діяльність державних, муніципальних, громадських органів і організацій, інших господарюючих суб'єктів з перевірки своєчасності і точності фінансового планування, обґрунтованості і повноти надходження доходів до відповідних фондів грошових коштів, правильності і ефективності їх використання [21, с. 41–42]; система активних дій, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України по стеженню за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів з метою оцінки

економічної ефективності господарської діяльності, виявлення і блокування в ній відхилень, що перешкоджають законному й ефективному використанню майна та коштів, розширеному відтворенню виробництва, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб та удосконаленню управління економікою [14].

Тобто, як видно з вищенаведеного, спектр поглядів на сутність фінансового контролю доволі широкий. При цьому одні дослідники акцентують увагу на системі спостереження державними органами виключно за фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів. Однак, такий підхід звужує як суб'єктний, так і об'єктний ряд фінансового контролю, оскільки, по-перше, фінансовий контроль як такий може здійснюватися не лише державними органами, наділеними законодавством контрольними функціями, а, по-друге, його об'єктом має бути не лише фінансово-господарська діяльність суб'єктів господарювання, а й державних установ, організацій і навіть фізичних осіб. Поряд з цим, відмінною рисою ДФК є те, що він здійснюється всіма органами держави і їх посадовими особами. Крім того, існує система спеціальних контрольних органів, створених для здійснення фінансового контролю, законодавчо визначено коло підконтрольних суб'єктів [22, с. 283].

Якщо з твердженням, що фінансовий контроль є елементом фінансової системи (хоча, на наш погляд, й навряд чи найважливішим) цілком можна погодитись, то вважати фінансовий контроль складовою частиною загальної структури контрольних органів держави, на нашу думку, не можна, оскільки тим самим він зводиться лише до суб'єктів фінансового контролю. Хоча, слід зазначити, що ні в дореволюційному законодавстві, ні в науковій літературі термін «фінансовий контроль» взагалі не зустрічався. Даний вид діяльності називався «державний контроль» [15, с. 125].

В окремих з наведених визначень фінансового контролю не враховується факт неодмінного контролю в частині хоча б правильності і своєчасності сплати податків, обов'язкових зборів і платежів фізичними особами, а також надання їм податкових пільг.

Розглядається фінансовий контроль і як контроль за дотриманням узаконених інтересів держави у фінансовій сфері [23, с. 75]. Однак, подібне тлумачення не дає чіткого уявлення про природу фінансового контролю. Крім того, логічно незавершеним виглядає і сьогоденне тракту-

вання наведеного в ньому об'єкта контролю – інтересів держави у фінансовій сфері.

Тлумачиться фінансовий контроль і як перевірка спеціально уповноваженими органами дотримання учасниками фінансових, грошових, кредитних, валютних операцій вимог законодавства, норм і правил, установлених державою і власниками [24, с. 591]. У цьому визначенні розширено не лише предметний ряд фінансового контролю, а й виокремлюється необхідність дотримання поряд з державними і приватних інтересів.

Окремими авторами акцентується увага і на суб'єктах фінансового контролю (державні органи, а в деяких випадках і недержавні органи, наділені законом відповідними повноваженнями). Втім, на наш погляд, з огляду на те, що фінансовий контроль можливий за наявності як контролюючого, так і контрольованого, до його суб'єктів слід відносити не лише суто контролюючі органи, а й контрольовані структури в усьому розмаїтті їх прояву.

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь / Е. Ф. Губский, Г. В. Кораблева, В. А. Лутченко. — М.: Инфра-М, 1997. — 576 с.
2. Мюллер В. К. Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. — М.: Советская энциклопедия, 1971. — 912 с.
3. Ващенко І. В. Державний фінансовий контроль та його вдосконалення у трансформаційній економіці України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / І. В. Ващенко. — К., 2005. — 22 с.
4. Тонков Е. Е. Проблемы совершенствования контрольной формы государственной деятельности в период экономического кризиса / Е. Е. Тонков // Вестник ВГУ. — 2010. — № 1. — С. 294–306. — (Серия «Право»).
5. Колесникова Е. Н. Теория и методология ревизии и контроля в сельскохозяйственных производственных кооперативах : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра экон. наук : спец. 08.00.12 «Бухгалтерский учет, статистика» / Е. Н. Колесникова. — М., 2011. — 48 с.
6. Васильева М. В. Государственный финансовый контроль в управлении регионом [Электронный ресурс] / М. В. Васильева. — Режим доступа: <http://www.smartcat.ru/RegionEconomic/Portfolio.shtml>.
7. Виговська Н. Г. Розвиток системи фінансового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Н. Г. Виговська. — К., 2010. — 32 с.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. — М.: Русский язык, 1988. — 750 с.
9. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. — М.: Юридическая литература, 1997. — 400 с.
10. Курныкина О. В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра экон. наук : спец. 08.00.12 «Бухгалтерский учет, статистика» / О. В. Курныкина. — М., 2011. — 46 с.
11. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури; пер. с англ. — М.: Дело, 1999. — 562 с.
12. Годунов А. А. Социально-экономические проблемы управления социалистическим производством / А. А. Годунов. — М.: Экономика, 1975. — 322 с.

12. Нагорічна О. С. Модернізація державного управління у податково-митній сфері України / О. С. Нагорічна // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю ; 25 квіт. 2013 р. [у 2 т.]; за наук. ред. Ковбасюка Ю. В., Ващенко К. О., Загороднюка С. В. — Т.1. — К. : НАДУ, 2013. — С. 348–350.
13. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. — 2009. — № 11. — С. 12–19.
14. Лагутин І. Б. Финансовый контроль как категория финансового права / И. Б. Лагутин // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 3. — С. 122–127.
15. Шевченко Н. В. Механізм оцінки ефективності державного фінансового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / Н. В. Шевченко. — Суми, 2011. — 21 с.
16. Родионова В. М. Финансовый контроль: учеб. / В. М. Родионова, В. И. Шлейников. — М. : ИД ФКБ – ПРЕСС, 2002. — 320 с.
17. Булгаков Е. Г. О необходимости централизации контрольных функций финансовых органов / Е. Г. Булгаков // Аваль. — 2006. — № 1. — С. 69–72.
18. Опенышев С. П. Сущность, цель, задачи и функции финансового контроля / С. П. Опенышев, В. А. Жуков // Бюллетень Счетной палаты РФ. — 1999. — № 12. — С. 188–195.
19. Гапоненко В. Ф. Управление последующим финансовым контролем в социальной системе / В. Ф. Гапоненко, В. И. Евдокимов // Ученые записки Казанского государственного университета. — Т. 150. — 2008. — кн. 5. — С. 57–60. — (Серия «Гуманитарные науки»).
20. Грачева Е. Ю. Финансовое право в вопросах и ответах / под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. — 208 с.
21. Карпов Э. С. Понятие и содержание правового регулирования государственного финансового контроля / Э. С. Карпов // Вестник Владимирского юридического института. — 2007. — № 2. — С. 280–283.
22. Тедеев А. А. Финансовое право : учеб. / А. А. Тедеев, В. А. Парыгина. — М. : Эксмо, 2004. — 480 с.
23. Государственные и муниципальные финансы : учеб. / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. — М. : Экономистъ, 2006. — 763 с.