

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВО-ГОСПОДАРСЬКОГО КОНТРОЛЮ

ФУРСА В. А.

кандидат економічних наук

ЗУБЕНКО Т. М.

Харків

Як свідчать історичні дані, контроль, його розвиток тісно пов'язані з економічними процесами, бухгалтерським обліком і розвитком державності. Однак, слід зазначити, що місце контролю, його зміст також залежать від політичного устрою держави, характеру суспільно-економічних відносин. Так, у часи СРСР, в умовах командно-адміністративної системи, поряд з контрольно-ревізійними управліннями та іншими органами контролю створювались комітети партійного, а потім народного контролю, діяльність яких була спрямована на виявлення фактів безгосподарності та злочинності. Безумовно, контроль за тих часів був досить залежним і зорієнтований тільки на державну форму власності.

Після отримання незалежності, з появою недержавних форм власності, розвитком ринкових відносин, в Україні створена велика кількість контролюючих органів, діяльність яких повинна була сприяти кардинальним змінам в економіці держави, зміцненню її фінансового стану.

Але сьогодні, в умовах затяжної економічної кризи і нестабільності, у країні «процвітають» корупція та економічні правопорушення, мають місце непоодинокі випадки нецільового та неефективного використання державних ресурсів. Однією з причин наявності таких негативних явищ в країні є суттєві недоліки в організації діяльності контролюючих органів, у тому числі відсутність системності, координації дій, недосконалість методичного та нормативно-правового забезпечення.

Вирішення економічних проблем в країні потребує ефективного використання контролю. Але для цього контроль повинен бути оперативним, методичним, науково обґрунтованим і, обов'язково, дієвим.

Велике значення в організації контролю мають питання теорії фінансово-господарського контролю. Останні висвітлені в багатьох наукових працях, авторами яких внесено слушні пропозиції, щодо удосконалення фінансово-господарського контролю. Разом з тим, на сьогодні немає єдиної точки зору щодо визначення предмету, методу, суб'єктів, об'єктів та класифікації контролю.

Своє бачення вказаних теоретичних питань фінансового (фінансово-господарського) контролю, у тому числі і державного, та деякі пропозиції пропонуємо в цій статті.

Як відомо, питання фінансового контролю, його сутності, теорії досліджують як економісти, так і представники правових наук. Відтак, теорія фінансового

контролю розглядається при вивченні як економічних, так і правових дисциплін, тобто, має міждисциплінарний характер.

Слід зазначити, що фінансові операції здійснюються, у більшості випадків поряд з господарськими. У зв'язку з цим контроль тільки фінансових операцій, практично, неможливий і неефективний.

Тому вважаємо слушними думки вчених:

– І. А. Белобжецького щодо досить широкого діапазону дій фінансового контролю – «Контроль за формуванням більшості вартісних (фінансових) показників собівартості, прибутку, фондівіддачі, матеріалоемкості та інших – у плані, обліку та звітності неминуче охоплює різні сторони виробничої, постачальницької і збутової діяльності» [1];

– А. О. Мухатаєва щодо ототожнення термінів «фінансовий», «фінансово-господарський» [2];

– З. Б. Живко, В. І. Франчук, В. І. Живко: «Здебільшого господарський контроль відокремлювався від фінансового, чим необґрунтовано порушувалася єдність системи. Фактично ж фінансово-господарський контроль як єдине ціле охоплює не тільки матеріальне виробництво, а й невиробничу сферу» [3];

А. О. Монаєнко: «За допомогою фінансового контролю забезпечується законність у фінансовій і господарській діяльності» [4].

Дійсно, фінансового контролю, на нашу думку, та кож, у «чистому вигляді», практично, не існує, як у господарських організаціях, так і у бюджетних установах.

Відтак, підтримуємо думку науковців щодо ототожнення понять «фінансово-господарський» та «фінансовий» контроль.

Як великий енциклопедичний юридичний словник за редакцією академіка НАН України Ю. С. Шемшученка, так і автори низки публікацій трактують фінансовий контроль як діяльність.

Так, Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий: «Фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства» [5].

Досить конкретним, на нашу думку, є визначення фінансового контролю О. Козиріним, який вважає, що під фінансовим контролем слід розуміти здійснювану з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних органів, а в певних випадках і недержавних організацій, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності і виявлення резервів її підвищення, збільшення доходів до бюджету і збереження державної власності.

Таким чином, фінансовий (фінансово-господарський) контроль це діяльність державних органів та недержавних організацій спрямована на забезпечення законності та економічної ефективності фінансово-господарських операцій в ході створення, розподілу, використання і збереження фінансових ресурсів, у тому

числі і державних, органами влади, суб'єктами господарювання виробничої та невиробничої сфери.

Теорія фінансового контролю передбачає також визначення понять: суб'єкт предмет, об'єкт, метод та види і форми контролю.

Розглянемо визначення вказаних понять на підставі деяких законодавчих актів та наукових праць вчених.

Відповідно до великого тлумачного словника «Предмет – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого, чого-небудь;

об'єкт – явище, предмет, особа, що на них спрямовано певну діяльність, увагу та інше». Згідно з великим юридичним словником «предмет фінансового контролю становлять фінансові операції пов'язані зі створенням, розподілом та використанням фондів-коштів; об'єкт фінансового контролю є фінансова діяльність підприємств, установ, організацій» [6].

Відповідно до:

1) Ст. 5 проекту Закону України «Про державний фінансовий контроль» «Предметом державного фінансового контролю є розпорядча та фінансово-господарська діяльність підконтрольних об'єктів у частині формування володіння, використання коштів та інших активів, що належать або мають належати державі, у тому числі за зобов'язаннями по податках, зборах (обов'язкових платежах) і відрахуваннях до бюджету та позабюджетних фондів» [7].

2) Ст. 13 проекту Закону «Про державний фінансовий контроль» «Об'єктами державного фінансового контролю (підконтрольними об'єктами) є органи виконавчої влади всіх рівнів, підприємства, установи та організації згідно з цим Законом, щодо фінансово-господарської діяльності яких здійснюються контрольні заходи суб'єктами державного фінансового контролю» [7].

3) Загальної частини «Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою» «об'єкт контролю це підконтрольна установа, інший суб'єкт господарювання, включаючи його структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами, щодо якого орган служби має повноваження та підстави для проведення ревізії відповідно до законодавства» [8].

Автори навчальних посібників і публікацій:

Л. В. Дікань вважає, що предметом фінансового контролю в широкому розумінні, тобто з урахуванням охоплення всіх етапів відтворення і рівнів керування є «фінанси суб'єктів економіки що відбивають виробничі відносини в суспільстві, які складаються в процесі виробництва, розподілу і споживання продуктів» і «у вузькому розумінні слова, тобто стосовно державного бюджету – предметом фінансового контролю є кошти державного бюджету». «Об'єктом застосування фінансового контролю є комплекс господарських процесів і грошових відносин сфери матеріального виробництва і невиробничої сфери» [9].

В. А. Лушкін, В. Д. Панікаров, І. В. Ялдин, А. Є. Ачкасов вважають, що предметом економічного (фінансово-господарського) контролю є комплекс фінансово-господарських процесів і фінансових відносин сфери матеріального виробництва та невиробничої сфери. Об'єктом економічного контролю є центри фінансової

відповідальності, тобто будь-яка виробнича організаційна одиниця, що очолюється керівництвом, яке відповідає за її діяльність». [10]

Л. В. Гуцаленко та В. А. Дерій, М. М. Кацупатрий зазначають, що предметом державного фінансового контролю є розпорядча та фінансово-господарська діяльність підконтрольних об'єктів у частині формування, володіння, використання та відчуження коштів та інших активів, що належать або мають належати державі, у тому числі за зобов'язаннями по податках, зборах (обов'язкових платежах) і відрахуваннях до бюджету та позабюджетних фондів.

І. Б. Стефанюк вважає, що «об'єктами державного фінансового контролю підприємницької діяльності є операції із фінансовими ресурсами, що здійснюються її суб'єктами, порядок використання яких визначено законодавством» [11].

Ю. О. Соболевська зауважує, що «підприємства, установи та організації, на яких державними органами здійснюються контрольні заходи у вигляді ревізії та перевірок є не об'єктами контролю, а суб'єктами, що контролюються».

Об'єктом контролю у даному випадку є процеси формування, розподілу та використання централізованих та децентралізованих грошових фондів публічного характеру, а об'єктом ревізії – первинні бухгалтерські документи, звітність тощо» [12].

На нашу думку, досить слушним є зауваження Ю. О. Соболевської, щодо суб'єктів та об'єктів що контролюються. Дійсно, що органи державної влади, організації, підприємства, установи, де проводиться ревізія, аудит тощо є не об'єктами, а суб'єктам, що контролюються (підконтрольними суб'єктами).

Разом з тим, викликає питання щодо різного підходу до визначення понять «об'єкту контролю» в цілому й «об'єкту контролю» ревізії у вигляді первинних документів, звітності. Адже ревізія, як відомо, є однією з форм контролю.

До речі, на думку авторів підручника «фінансове право» під редакцією Л. К. Воронової, первинні документи, що містять відомості про фінансово-господарську діяльність контрольованого суб'єкта є предметом фінансового контролю. Автори також вважають, що «об'єкт фінансового контролю не обмежується перевіркою тільки грошових фондів. Насправді він охоплює також матеріальні, природні, трудові та інші ресурси держави, оскільки їх використання здійснюється в грошовій формі, або опосередковане нею. Інакше кажучи, фінансовий контроль поширюється не тільки безпосередньо на фінансові, а й не пов'язані з ними господарські відносини [13].

Як свідчать наведені вище приклади щодо визначень «предмету», «об'єктів» фінансового контролю – вони досить різні. По різному їх трактують не тільки у публікаціях і навчальних посібниках, а і у нормативно-законодавчих актах.

Перш ніж зробити висновки, зазначимо, що предмет та об'єкти контролю тісно взаємопов'язані між собою. Об'єкти контролю можуть, дещо, відрізнитися залежно від виду діяльності, форми власності під-

контрольного суб'єкта. Але ж діяльність контролюючих органів щодо коштів держави, а також суб'єктів господарювання різних форм власності чи бюджетної установи спрямована на з'ясування питань щодо законності, доцільності використання і збереження фінансових ресурсів держави, у тому числі й фондів коштів, необоротних та інших активів (створених як за рахунок бюджетних, так і за рахунок власника) та формування їх зобов'язань. Тобто, предмет фінансового (фінансово-господарського) контролю у них один. А саме: *фонди коштів держави, грошові кошти, інші оборотні і необоротні активи та зобов'язання суб'єктів господарювання державної чи недержавної форми власності, виробничої чи невиробничої сфери діяльності.*

Об'єкти контролю є більш конкретними складовими фінансового контролю, адже вони, як зазначено раніше, залежать від того який суб'єкт перевіряється, від особливостей його діяльності, форми власності та поставлених перед контролюючими органами завданнями. Як відомо, діяльність підприємств, організацій, установ включає безліч фінансово-господарських операцій, процесів, які автори багатьох публікацій вважають об'єктами фінансово-господарського контролю, що ми також підтримуємо, але з деяким доповненням.

Усі активи та джерела їх утворення суб'єкти господарювання групують за економічно-однорідними ознаками. До речі, в такому вигляді їх використовують для відображення фінансово-господарських операцій в бухгалтерському обліку та в фінансовій звітності.

На нашу думку, окремі групи економічно однорідних ресурсів держави, необоротних чи оборотних активів та джерел їх утворення у суб'єктів господарювання разом з фінансовими та господарськими операціями і є конкретними об'єктами контролю.

Наприклад, якщо у підконтрольного суб'єкта необхідно перевірити ефективність і цільове використання бюджетних коштів і майна то, безумовно, розглядають рух грошових коштів і майна під впливом всіх фінансово-господарських операцій щодо вказаних об'єктів.

Таким чином, об'єктами фінансово-господарського контролю у підконтрольних суб'єктів державної та недержавної форм власності є конкретні види фінансових ресурсів держави, однорідні групи активів та джерел їх формування у суб'єктів господарювання, господарські і фінансові операції, пов'язані з їх створенням, використанням та збереженням.

Не менш суперечливими залишаються сьогодні також такі поняття як метод та форми фінансового контролю.

Відповідно до ст. 16 проекту Закону «Про державний фінансовий контроль» «методи державного фінансового контролю - засоби, прийоми і способи його здійснення, що конкретизуються в стандартах, методиках, пам'ятках та інструкціях проведення державного фінансового контролю» [7]. Відповідно до цієї ж ст. 16 до методів фінансового контролю віднесені: моніторинг, аналіз, інспектування, перевірка, ревізія ідентифікація, ліцензування, фінансова експертиза, обстеження, фінансовий аудит, нагляд.

Разом з тим Закон «Про державну контрольно-ревізійну службу» не трактує ні фінансовий аудит, ні інспектування як метод фінансового контролю. Так, відповідно до ст. 2 цього Закону – «Інспектування здійснюється у формі ревізії та полягає у документальній та фактичній перевірці ...» [14].

Науковці Л. В. Дикань, А. О. Монаенко, О. П. Орлюк також до методів контролю відносять ревізію, тематичну перевірку, обстеження. На думку Л. К. Воронової, «основними методами фінансового контролю є такі: спостереження, облік, аналіз, перевірка і ревізія».

Друга група вчених, у тому числі: Л. В. Гуцаленко, В. А. Лушкін, В. Д. Поникаров, І. В. Ялдин, А. Є. Ачкасов, З. Б. Живко, В. І. Франчук вважають, що метод фінансового контролю базується на загальнонаукових та розрахунково-аналітичних прийомах дослідження об'єктів контролю, а також специфічних прийомах документального та фактичного контролю.

Зважаючи на те що, метод фінансового контролю це сукупність прийомів, направлених на з'ясування реального стану підконтрольних об'єктів, підтримуємо другу групу науковців, щодо поняття методу фінансового контролю. Адже, як при проведенні ревізії, так і фінансового аудиту чи тематичних перевірок, тощо в ході дослідження підконтрольних об'єктів застосовують зустрічну перевірку, взаємний контроль, інвентаризацію, контрольні обміри, контрольні запуски сировини та інше.

Безумовно, методи фінансового контролю на кожному конкретному об'єкті залежать від його особливостей та поставлених завдань перед контролюючим органом, а відтак можуть дещо відрізнятися.

Таким чином, метод фінансово-господарського контролю – це сукупність прийомів, що використовують контролюючі органи в ході перевірок для виконання поставлених завдань. Прийоми включають:

1. *Загальнонаукові* – аналіз, синтез, індукцію і дедукцію, аналогію і моделювання, абстрагування та конкретизацію.

2. *Розрахунково-аналітичні* – статистичні та економіко-математичні розрахунки, аналіз економічних показників.

3. *Специфічні прийоми* – способи документального і фактичного контролю, прийоми узагальнення результатів перевірок.

Не менш суперечливими залишаються сьогодні і поняття «форми» фінансового контролю.

Відповідно ж до ст. 14 законопроекту «Про державний фінансовий контроль» формами здійснення державного фінансового контролю є:

1) обов'язковий контроль;

2) ініціативний контроль.

У ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу» та у загальній частині «Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою» зазначено, що інспектування здійснюється (проводиться) у формі ревізії.

У авторів наукових праць щодо класифікації фінансового контролю також різні підходи. Науковці Л. В. Дикань, А. О. Монаенко, В. А. Лушкін, В. Д. Пони-

каров, І. В. Ялдин вважають основними формами фінансового контролю – попередній, поточний і наступний контроль, а Л. К. Воронова, О. П. Орлюк, як і автори законопроекту «Про державний фінансовий контроль» – обов'язковий та ініціативний контроль.

На думку науковців Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Куцупатрий [5], формами фінансового контролю є ревізія, аудит, тематичні перевірки, фінансові експертизи, з чим ми також погоджуємося.

Як зазначено вище, група науковців: Л. В. Дикань, А. О. Монаенко, О. П. Орлюк ревізію, фінансовий аудит, тематичні перевірки вважають не формою, а методом фінансового контролю.

Різний підхід науковців до визначення форми та методів фінансового контролю. слід пояснити, напевно, тим, що в ході класифікації одні і ті самі явища розглядаються з різних сторін – форми і змісту.

Як відомо, поняття «форма» обумовлюється, перш за все, зовнішніми проявами тих чи інших конкретних контрольних дій. Зокрема, оформленням, передбачених законодавчими актами, документів, що є підставою для проведення контрольних заходів – направлення на ревізію, копії рішення суду, а також за результатами проведення – акти ревізій, висновки, тощо. До речі, останні, тобто документи, – різні в ході проведення ревізії, аудиту перевірок, тоді як методи, що являють собою змістовне наповнення форми, в основному, – одні (прийоми документального та фактичного контролю, тощо). Отже, форми являють собою відмінності між ревізією, аудитом, тематичними перевірками, а методи – загальні їх риси.

Підсумовуючи, вважаємо що форми фінансового контролю – це ревізія, аудит, тематичні перевірки, фінансові експертизи, обстеження.

Зважаючи на те, що викладені питання мають досить суттєве значення як в теоретичному, так і в практичному плані, вважаємо за потрібне розглянути їх на науково-практичній конференції з участю як економістів, так і правознавців з метою дійти загальних висновків щодо визначення основних понять з фінансового контролю, удосконалення його теоретичних аспектів та усунення протиріч у нормативно-законодавчих актах. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. **Белобжецкий І. А.** Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 256 с.

2. **Мухатаєв А. О.** Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, Харків, 2006.

3. **Живко З. Б.** Контрольно-ревізійна діяльність : Навч. посібник. – К. : Алерта, 444 с.

4. Монаенко А. О. Правові основи державного фінансового контролю. Навч. посібник. – Запоріжжя: КПУ, 2008. – 152 с.

5. **Гуцаленко Л. В.** Державний фінансовий контроль : Навч. посібник (для студентів вищих навчальних закладів). Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.

- 6.** Великий тлумачний словник сучасної української мови : Уклад і головн. ред. В. Т. Бусел.– К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009.
- 7.** Проект Закону України « Про державний фінансовий контроль» від 08. 02. 2008 №2020.
- 8.** Порядок проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою від 20 квітня 2006 р. № 550 м. Київ.
- 9. Дикань Л. В.** Контроль і ревізія : Навч. посібник.– 2-ге вид., перероб. і доп.– К. : Знання, 2007.– 327 с.
- 10. Лушкін В. А., Панікаров В. Д., Ялдіні І. В., Ачкасов А. Є.** Контроль і ревізія підприємств : Навч. посібник.– Житомир, 2000.– 368 с.
- 11. Стефанюк І. Б.** Теоретичні засади побудови нової системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності // Фінанси України.– 2003.– № 11.
- 12. Соболівська Ю. А.** Питання законодавчого регулювання повноважень державної контрольно-ревізійної служби в Україні // Держава і право, випуск 27.
- 13. Воронова Л. К., Кучерявенко М. П., Пришва Н. Ю. та ін.** Всеукраїнська асоціація видавців «Правова дність», 2009.– 395 с.
- 14.** Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні».
- 15. Орлюк О. П.** Фінансове право. Академічний курс : підручник.– К. : Юринком Інтер, 2010.– 808 с.
-