

УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**НІЩИМНА Світлана Олексіївна - декан юридичного факультету
Чернігівського державного інституту економіки і управління, кандидат юридичних
наук, доцент**

УДК 347.73

*Стаття посвячена вопросам публичного
финансового контроля. Контроль рассма-
тривается как вид публичной финансовой
деятельности. Акцентируется на управленче-
ском аспекте такого контроля.*

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, публічна фінансова діяльність, управління.

Постановка проблеми

Об'єктивний характер існування та правового регулювання публічних фінансів обумовлює та одночасно потребує існування публічного фінансового контролю. У сучасній правовій державі публічному фінансовому контролю відводиться особливе місце у процесі здійснення публічної фінансової діяльності. Це пояснюється тим, що держава не може існувати без фінансів, а останні потребують постійного контролю, адже охочих збагатитись за рахунок державних чи інших публічних коштів є чимало. Слушною є думка Л.А. Савченко про те, що «публічний характер має і фінансовий контроль, організація і здійснення якого врегульовані нормами фінансового права. Зв'язок публічних фінансів з фінансовим контролем певною мірою можна прослідкувати через з'ясування та розкриття їх суспільного призначення, тобто функцій, які вони виконують» [1, с.15].

Проблемам державного, державно-фінансового, публічного фінансового контролю присвячували свої дослідження О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, М.Ф. Базась, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, Д.Л. Зима,

Л.М. Касьяненко, В.Ю. Кобринський, І.Б. Лагутін, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюк, І.П. Устинова, В.О. Шевчук, В.С. Шестак, С.О. Шохін, та інші.

Мета нашої статті полягає у висвітленні управлінського аспекту публічного фінансового контролю як виду публічної фінансової діяльності. Отже, у контексті даного дослідження потребує з'ясування, що таке державний контроль, що являє собою державний фінансовий та публічний фінансовий контроль як вид чи напрям публічної фінансової діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження

У Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. зазначається, що «Важливим інструментом державного управління, що дає змогу досягти виконання зазначених завдань та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектору, є державний внутрішній фінансовий контроль. Ефективний державний внутрішній фінансовий контроль сприяє державному управлінню в разі зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. У зв'язку з цим з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін необхідно постійно проводити оцінку державного внутрішнього фі-

нансового контролю для приведення його у відповідність з потребами сьогодення» [2]. Звичайно, внутрішній фінансовий контроль сприяє оперативнішому виявленню проблем в управлінні фінансами, проте не аби яке значення має і зовнішній державний фінансовий контроль. Поєднавши всі види державного фінансового контролю, а також додавши сюди й інші види контролю, які спрямовані на публічні фінанси (зокрема, державні та місцеві), маємо справу з публічним фінансовим контролем.

Аналізуючи згадану вище Концепцію, І.Б. Стефанюк зазначає, що Концепція державного фінансового контролю у широкому розумінні передбачає контроль (нагляд) за фінансовими ресурсами держави, які охоплюють фінанси державного й приватного секторів економіки та населення, для цілей управління в державному секторі Європейським Союзом застосовується модель публічного внутрішнього фінансового контролю (PIFC). На жаль, в Україні модель PIFC «трансформовано» в модель державного фінансового контролю, що є неправомірним [3, с.88]. Дійсно, часто переклад зарубіжного чи міжнародного законодавства та бажання швидшого адаптування вітчизняного законодавства до міжнародних, зокрема, європейських стандартів призводить до помилок у праворозумінні і, відповідно, у правозастосуванні. Хоча стверджувати про неправомірність у даному випадку не зовсім коректно – правильніше говорити про помилковість інтерпретації певних норм у зв'язку із неправильним їх перекладом українською мовою.

Розглядаючи аспект правового регулювання державного фінансового контролю, варто наголосити, що у контексті сучасного фінансового права доречніше оперувати поняттям «публічний фінансовий контроль», хоча нині ще небагато вчених його однозначно сприйняли. При цьому позитивним є той факт, що у визначеннях даного поняття часто згадується термін «публічний».

Так, на думку О.П. Орлюк, «фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність уповноважених державою органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на дотримання

законності, фінансової дисципліни й раціональності у реалізації публічної фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання публічних фондів коштів із метою виконання завдань і функцій держави і територіальних громад та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин» [4, с.149]. Як бачимо, в даному визначенні вчена згадує публічну фінансову діяльність. Очевидно, що за такого розуміння йдеться саме про публічний фінансовий контроль, а не просто про фінансовий контроль.

Деякі вчені визначають фінансовий контроль таким чином: це 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 грошових фондів, правильності та ефективності їх використання [5, с.104]. Наведене визначення, на наш погляд, дещо звужує сферу публічного фінансового контролю, адже визначається як перевірка чогось. Проте в теорії фінансового права перевірка розуміється як форма чи метод фінансового контролю, поруч із спостереженням, ревізією, інспектуванням, наглядом.

У деяких визначеннях спостерігається акцентування уваги лише на одній групі суб'єктів публічної фінансово-контрольної діяльності. Так, І.Є. Криницький вважає, що «фінансовий контроль є особливою сферою державного контролю, що пов'язана з діяльністю фінансових органів із виявлення порушень законності, фінансової дисципліни та доцільності під час формування, розподілу й використання державних і муніципальних грошових фондів» [6, с.94]. Подібне визначення пропонує й Ю.І. Пивовар, – це «діяльність органів державної влади щодо забезпечення законності і фінансової дисципліни та інформування громадськості у сфері управління державними фінансовими ресурсами та фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання» [7, с.20]. Як бачимо, вчені пов'язують фінансовий контроль із діяльністю фінансових органів. Дійсно, вказаний контроль здійснюється

спеціальними компетентними органами публічної влади, проте, визначаючи контроль через одні органи, варто вказати і по відношенню до яких суб'єктів здійснюється такий контроль. У контексті нашої думки доречним є визначення В.Ю. Кобринського, який трактує державний контроль через контролюючі органи та підконтрольні об'єкти, а саме: як «діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою: отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб» [8, с.50].

С.Г. Стеценко вважає, що «контроль – організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків» [9, с.195-196]. Продовженням такої думки є те, що фінансовий контроль визначають найважливішим засобом забезпечення законності у фінансовій та господарській діяльності. Він покликаний попереджати безгосподарність і марнотратство, виявляти факти зловживань і розкрадань товарно-матеріальних цінностей і грошових коштів [5, с.104].

Ю.І. Пивавар пропонує дослідників, які намагалися дати визначення поняття державного фінансового контролю, поділити на декілька груп. Так, до першої групи належать ті автори, які розглядають державний фінансовий контроль як функцію контролю, спосіб забезпечення законності (наприклад, Н.І. Хімичева, І.Б. Стефанюк). Друга група включає в себе дослідників, які вважають недоцільним звужувати контроль лише до

способу забезпечення законності і фінансової дисципліни (наприклад, М.О. Козирін). Третю групу представляють ті автори, які у державному фінансовому контролі вбачають діяльність з нагляду та перевірки (наприклад, Е.О. Вознесенський, В.Г. Афанасьєв). Четверта група дослідників відстоює позицію, відповідно до якої державний фінансовий контроль виступає засобом оцінки досягнення мети (приміром, Н.С. Барабаш, М.О. Никонович) [7, с.19-20].

На думку Л.М. Касьяненко, «з одного боку, контроль є функцією державного управління, стосовно якого він є засобом, інструментом реалізації політики держави, з іншого, – сам контроль можна розглядати як сферу управлінської діяльності, яка має методи, способи та форми реалізації» [10, с.22].

Очевидно, що існує нерозривний зв'язок між управлінням та контролем. «Важливою ланкою системи державного управління є контроль. Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави» [11, с.137].

І.В. Панова називає фінансовий контроль важливим елементом управління, «який дозволяє суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її в разі виявлення відхилень від визначеного напрямку» [12, с.77].

Про контроль як функцію управління пише також С.Г. Стеценко, який вважає, що державний контроль – це одна з функцій державного управління, що полягає в оцінюванні правомірності діяльності об'єкта контролю та здійснюється відповідними державними органами (посадовими особами) [9, с.198]. На наш погляд коректніше вести мову про підконтрольного суб'єкта, а не про об'єкт контролю; діяльність саме такого суб'єкта є об'єктом контролю.

С.В. Юргелевич під фінансовим контролем розуміє функцію державного управління, яка спрямована на виявлення відхи-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанням публічно-го фінансового контролю. Контроль розглядається як вид публічної фінансової діяльності. Акцентується на управлінському аспекті такого контролю.

лень від прийнятих стандартів законності, доцільності і ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а за наявності таких відхилень – своєчасне вжиття відповідних коригувань і запобіжних заходів [13, с.138].

В.Ф. Піхоцький зазначає, що «фінансовий контроль як функція державного управління характерний для будь-якої держави. Разом із тим, у демократичній державі він набуває особливого характеру. Контроль з боку держави за створеними суспільними інститутами й окремими аспектами життя його громадян і господарюючих суб'єктів обов'язково доповнюється незалежним фінансовим контролем за діями самої держави з боку парламенту, органів державного аудиту та інститутів громадянського суспільства» [14, с.69-70].

Н.М. Коломийчук також наголошує на тому, що «Фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій управління державними фінансовими ресурсами, ефективність здійснення державної фінансової політики залежить від організації цілісної системи цього контролю» [15, с.304].

Висновок

Підсумовуючи викладене зазначимо, що коли йдеться про фінансовий контроль як вид публічної фінансової діяльності, його слід розуміти як публічний фінансовий контроль, що є видом по відношенню до названої діяльності. Незаперечним є зв'язок між управлінням та контролем, проте розуміти останній виключно як вид управлінської діяльності означає звуження сфери його поширення.

Література

1. Савченко, Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. / Л.А.Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
2. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів

SUMMARY

Article is devoted to questions of public financial control. Control is seen as a kind of public finance activity. The emphasis on managerial aspects of such control.

України від 24 травня 2005 р. N 158 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. N 1347-р) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Стор. 75. – Ст. 1224.

3. Стефанюк І.Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 84-102.

4. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П.Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.

5. Финансовое право: Учебник / Под ред. С.В. Запольского. – М.: Юридическая фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.

6. Фінансове право України: Навч. посібник (для студ. вищ. навч. закл.) / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.

7. Пивовар Ю.І. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ю.І.Пивовар. – К., 2008. – 266 с.

8. Кобринський В.Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Ю. Кобринський. – К., 2008. – 209 с.

9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

10. Касьяненко Л.М. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л.М. Касьяненко. – Ірпінь, 2004. – 232 с.

11. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

12. Панова І.В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.В. Панова. – Х., 2004. – 190 с.

13. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю / С.В. Юргелевич // Фінанси України. – 1999. – №4. – С. 138-144.

14. Піхоцький В.Ф. Фінансовий контроль як одна з найважливіших функцій державного управління / В.Ф. Піхоцький // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. – Випуск 15. – С.63-71.

15. Коломийчук Н.М. Роль і значення державного фінансового контролю у соціально-економічному розвитку суспільства / Н.М. Коломийчук // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. – Випуск 15. – С.303-307.