

**Оксана Репетько,**  
*аспірант кафедри економічної теорії  
та історії економіки НАДУ*

## **Сутність поняття "державний фінансовий контроль": теоретичні та прикладні проблеми аналізу**

Стаття присвячена систематизації наукових підходів, які визначились у сучасній фаховій літературі щодо розуміння сутності поняття "державний фінансовий контроль". На підставі аналізу цих підходів запропоновано авторське тлумачення зазначеного поняття, окреслені перспективи подальших прикладних досліджень в цьому напрямі.

*Ключові слова:* державне управління, державне регулювання економіки, державний контроль, державні фінанси, державний фінансовий контроль.

This article is devoted to systematic scientific approaches which are described in the modern professional literature on the understanding of "State Financial Control" concept. Based on analysis of these approaches the author's interpretation of this notion is given and defined prospects for further applied research in this direction.

*Key words:* public administration, state regulation of economy, state control, public finance, public financial control.

*Постановка проблеми.* Аналіз практики господарювання свідчить, що запроваджена на сьогодні в нашій країні система державного фінансового контролю є неефективною. Це зумовлено насамперед тим, що базовий для цієї сфери відносин Закон України "Про державний фінансовий контроль" [1] й досі не прийнятий. Зазначений законопроект активно обговорюється науковцями і практиками вже кілька років поспіль, проте багато питань навіть суто методологічного характеру залишаються невирішеними. Мова йде насамперед про визначення сутності поняття "державний фінансовий контроль".

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблеми методології державного фінансового контролю досліджуються в роботах М.Ф.Базася [2], О.М.Горбунової [3], О.Ю.Грачевої [4],

В.П.Дудка [5], Л.В.Перекрестової [6], В.М.Радіонової [7], Л.А.Савченка [8], Е.Д.Соколова [4] та багатьох інших вітчизняних та зарубіжних фахівців. Увага дослідників, як правило, акцентується на тих чи інших аспектах фінансово-контрольної діяльності уповноважених органів державної влади, визначенні таких її специфічних ознак, як цілі, етапи, принципи, форми, методи, інструменти запровадження тощо. Це дає змогу виокремити найважливіші характеристики державного фінансового контролю, певним чином описати процедури і правила його реалізації. Проте зазначені характеристики трактуються кожним автором відповідно до власного розуміння сутності відповідної державно-управлінської діяльності. Це створює певну плутанину в процесі з'ясування перспективних напрямів розвитку системи державного фінансового контролю, оскільки необхідність здійснення тих чи інших заходів зазвичай доводиться дослідниками лише в контексті обраного ними методологічного підходу.

З огляду на це *метою* статті є виокремлення та систематизація основних підходів до тлумачення сутності поняття "фінансовий контроль", що визначилися на сьогодні у фаховій літературі; обґрунтування авторського розуміння сутності аналізованого поняття та оцінка можливостей його прикладного використання під час розв'язання проблем удосконалення відповідної державно-управлінської діяльності.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Відомо, що залежно від сфери запровадження державний контроль поділяється на певні різновиди - екологічний, архітектурний, санітарний, адміністративний, фінансовий, технічний тощо. Фінансовий контроль, що здійснюють уповноважені органи влади, відіграє ключову роль під час реалізації всіх зазначених видів державного контролю. Це зумовлено тим, що проведення необхідних контрольних заходів у кожній із сфер передбачає обов'язкову перевірку фінансово-господарської документації підконтрольних організацій, юридичних і фізичних осіб. З огляду на це не випадково, що найбільш усталене розуміння сутності поняття "державний фінансовий контроль" це перевірка або спостереження з метою перевірки відповідної інформації про

діяльність певного суб'єкта господарювання [9, с. 355]. Передбачається, що визначальною ознакою відповідної державно-управлінської діяльності стає реалізація "форм державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, охороні державної власності, цільовому, ефективному і економічному використанню державних коштів, яка допомагає виявити порушення встановленої державної дисципліни" [7, с. 37]. Аналіз наведених положень дає можливість зробити висновок, що акцент у цьому разі робиться лише на результатах запровадження відповідної державно-управлінської діяльності, залишаючи поза межами дослідження необхідні вихідні передумови її реалізації.

З огляду на це перспективнішим є підхід, що базується на розгляді державного фінансового контролю як певного різновиду управлінського процесу. Так, Н.П.Єфімова вважає, що в широкому розумінні контроль - це процес, що забезпечує функціонування об'єкта відповідно до прийнятих управлінських рішень, спрямованих на успішне досягнення поставлених цілей [10, с. 33]. Н.Д.Погосян визначає фінансовий контроль як сукупність регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких їх учасники у легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного сектору, а також діяльність інших господарюючих суб'єктів незалежно від форм власності [10, с. 34]. Прихильники процесного підходу розглядають державний фінансовий контроль як ланцюжок взаємопов'язаних і безперервних видів діяльності уповноважених органів влади, при цьому особливості його інституційного оформлення досліджуються лише опосередковано.

Безпосередньо ж норми, правила, процедури, організації державного фінансового контролю аналізуються в межах інституційного підходу. За тлумаченням представників цього підходу, фінансовий контроль - це комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність різних уповноважених органів, що базуються на положеннях актів чинного законодавства, або регламентована нормами права діяльність органів та організацій, інших господарських суб'єктів з перевірки грошових коштів [4, с. 17; 3, с. 37]. Досліджуючи нормативно-правові та організаційні

засади діяльності уповноважених органів влади в цій сфері відносин, прихильники інституційного підходу зазначають, що фінансовий контроль являє собою певний напрям державного управління із забезпечення контролю суб'єктів господарської діяльності з метою запобігання або виявлення порушення ними норм права. Державний фінансовий контроль також є формою зворотного зв'язку в системі фінансово-правового управління, оскільки, отримуючи інформацію про скоєння протиправних діянь у фінансовій сфері, держава оцінює впроваджені механізми і здійснює їх своєчасне коригування. Незважаючи на те, що поняття "фінансовий контроль" прихильниками цього напрямку розглядається у розширеному трактуванні, однак не всі системні характеристики цієї державно-управлінської діяльності висвітлюються достатньою мірою.

У цьому сенсі пріоритет має системний підхід щодо розуміння сутності державного фінансового контролю. У межах цього підходу з'являється можливість відстежити взаємозв'язок і взаємодію об'єктів, суб'єктів, методів, форм, інструментів та інших складових цієї діяльності на всіх рівнях господарювання. Зокрема, М.Ф.Базась пропонує розглядати характерні ознаки державного фінансового контролю на мікрорівні крізь призму системи контролюючих органів та функцій їх нагляду. З огляду на це згаданий автор розуміє під фінансовим контролем "багатоаспектну міжгалузеву систему контролю та нагляду наділених контрольними функціями державних та громадських органів фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності їх діяльності, встановлення законності і доцільності фінансово-господарських операцій та виявлення резервів зростання доходів державного бюджету" [2, с. 12]. Л.В.Перекрестова акцентує увагу на специфіці здійснення фінансового контролю на макрорівні й розуміє його як "контроль за фінансовою діяльністю усіх економічних суб'єктів (держави, підприємств, установ, організацій), здійснюваний законодавчими та виконавчими органами влади всіх рівнів, а також спеціально створеними закладами" [8, с. 253].

Слід зазначити, що саме системний підхід до розуміння сутності поняття "державний фінансовий контроль" набув найбільшого поширення серед сучасних зарубіжних дослідників. Так, Д.Ірвін розглядає фінансовий контроль як частину єдиної системи управління, яка включає визначення стратегічних цілей, планування і прогноз, складання бюджету, реєстрацію даних, порівняння господарської діяльності з планом і здійснення контролю [11, с. 17]. Уточнюючи це тлумачення, З.Боді та Р.Мертон трактують фінансовий контроль як низку вартісних показників, що узагальнюють і систематизують відповідну діяльність уповноважених органів влади. За тлумаченням цих авторів, фінансовий контроль, на відміну від інших видів державного контролю, має місце у всіх сферах суспільного відтворення, тому супроводжує увесь процес руху грошових коштів і фондів, включаючи стадію осмислення фінансових результатів [12, с. 431].

Суттєвою перевагою системного підходу до розуміння сутності державного фінансового контролю є те, що завдяки йому з'являється можливість зрозуміти ієрархію, взаємозалежність усіх складових відповідної державно-управлінської діяльності. Однак функціональні зв'язки або функції окремих елементів та підсистем у цьому разі часто залишаються невизначеними.

На відміну від цього представники функціонального підходу роблять наголос саме на дослідженні функцій державного фінансового контролю. Зокрема, В.М.Радіонова розкриває поняття "державний фінансовий контроль" через визначення функцій системи управління фінансовими відносинами. Ці функції визначаються відповідно "до завдань відстеження правильності реалізації цих відносин на рівні конкретного керованого об'єкта з метою визначення обґрунтованості та ефективності управлінських рішень і ступеня їх реалізації, виявлення відхилень, про які доцільно інформувати органи, здатні вплинути на покращення ситуації" [7, с. 16]. У цьому ж контексті Л.А.Савченко зазначає, що фінансовий контроль - це функція держави, яка реалізується через конкретні напрями її діяльності в бюджетній, податковій, банківській та інших сферах фінансових відносин [8, с. 17]. Цієї ж думки

дотримується В.П.Дудко і додає, що державний фінансовий контроль спрямований на "виявлення правопорушень у частині використання фінансових ресурсів, їх усунення, блокування незаконних фінансових операцій і здійснення заходів щодо компенсації збитків, завданих державі, суб'єктам господарювання та громадянам" [5, с. 28].

Огляд основних підходів до визначення сутності поняття "державний фінансовий контроль" дає змогу зробити висновок, що в межах кожного із них можна не тільки досліджувати суто методологічні аспекти запровадження відповідної державно-управлінської діяльності, а й розробляти прикладні питання її удосконалення. Проте різнобічна спрямованість зазначених підходів не дає можливості синтезувати зазначені пропозиції, що суттєво впливає на ефективність їх реалізації. Усвідомлення цього зумовлює доцільність узагальнення визначення сутності державного фінансового підходу. При цьому ми виходимо з того, що державний фінансовий контроль - це не тільки перевірка уповноважених органів влади правильності ведення фінансової документації, дотримання фінансово-господарського законодавства, виявлення порушень фінансової дисципліни, але насамперед їх найважливіша функція з управління фінансовими відносинами. У цьому сенсі ця державно-управлінська діяльність є невід'ємною складовою системи державного регулювання економіки, що забезпечує державні структури достовірною інформацією про використання господарюючими структурами фінансових ресурсів. Державний фінансовий контроль також дає змогу оцінити ефективність здійсненого регулювання та наявність відхилень від встановлених норм, які перешкоджають формуванню, цільовому та ефективному використанню державних коштів, вжити необхідних заходів для блокування негативних явищ і профілактики їх у майбутньому.

Отже, державний фінансовий контроль - це функція державного регулювання економіки в процесі запровадження органами влади системи заходів, зорієнтованих на перевірку виконання господарських і фінансових операцій з точки зору їх законності, ефективності, раціональності, економічної доцільності, досягнення позитивного кінцевого результату

роботи з бюджетними та іншими ресурсами держави. Зорієнтованість державного фінансового контролю на перевірку відповідних операцій передбачає, що в цьому разі оцінюється саме отримана органами влади інформація про стан діяльності суб'єктів господарювання. При цьому з'являються можливості виявлення резервів системи, проаналізувати ефективність управлінських рішень і в разі необхідності внести корективи або в діяльність суб'єкта управління, або в способи впливу на нього. Результати фінансового контролю безпосередньо пов'язані з державним регулюванням економіки: отримані під час перевірок дані можуть слугувати підґрунтям для ухвалення рішень з вдосконалення системи управління, внесення певних змін у плани соціально-економічного розвитку країни, коригування кадрової політики, перегляду податкового законодавства, підвищення дієвості системи обліку та звітності тощо. Відповідна інформація також може бути використана для своєчасного вжиття заходів з блокування негативних явищ та недопущення їх у майбутньому в практиці державного регулювання.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.* Проведений аналіз сучасних наукових підходів щодо тлумачення поняття "державний фінансовий контроль" дає змогу зробити висновок, що основою відповідної діяльності є формування і реалізація обґрунтованої фінансової політики держави, забезпечення ефективності фінансових механізмів державного регулювання економіки. Фінансовий контроль, по суті, це - функція регулювання, яка включає сукупність спостережень, перевірок за діяльністю об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості й ефективності прийнятих рішень, окремих результатів їх виконання. При цьому отримана інформація дає можливість у разі необхідності внести корективи в процес управління або вжити необхідних заходів для блокування негативних явищ і профілактики їх у майбутньому.

Відомо, що запровадження системи державного фінансового контролю має певну специфіку в різних країнах. З огляду на це автор статті вважає найбільш перспективним напрямом подальших досліджень аналіз європейської практики цієї державно-управлінської діяльності та з'ясування

можливостей та принципів її адаптації до реалій господарського життя нашої країни.

### ***Список використаних джерел***

1. Про систему державного фінансового контролю в Україні : Проект Закону України від 3 черв. 2002 р. № 1131. - Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc6?id=&pid069=60&Ses=77&Sk1=0](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc6?id=&pid069=60&Ses=77&Sk1=0)
2. *Базась М. Ф.* Методика та організація фінансового контролю : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Базась. - К. : МАУП, 2004. - 440 с.
3. Финансовое право : учебник / [О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко]. - М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2004. - 536 с.
4. *Грачева Е. Ю.* Финансовое право : учеб. пособие. - 2-е изд., испр. и доп. / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. - М. : Юриспруденция, 2006. - 304 с.
5. *Дудко В. П.* Контроль у системі державного регулювання економіки: теорія та організація : монографія / В. П. Дудко. - Чернівці : Прут, 2006. - 368 с.
6. *Перекрестова Л. В.* Финансы и кредит : учеб. пособие для студ. сред. проф. учеб. заведений / Л. В. Перекрестова, Н. М. Романенко, С. П. Сазонов. - 6-е изд., стер. - М. : Изд. центр "Академия", 2008. - 288 с.
7. *Радионова В. М.* Финансовый контроль : учебник / В. М. Радионова, В. И. Шлейников. - М. : ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. - 320 с.
8. *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. - Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. - 408 с.
9. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. - Х. : Одиссей, 2004. - 880 с.
10. *Черненко Т. И.* Сущность и формы контроля в кредитных потребительских кооперативах / Т. И. Черненко, Л. Н. Сонины // Бухгалт. учет. - 2008. - № 18. - С. 34-38.



11. *Ирвин Д.* Финансовый контроль / Д. Ирвин ; пер. с англ. - М. : Финансы и статистика, 2002. - 256 с.

12. *Боди З.* Финансы : учеб. пособие : пер. с англ. / З. Боди, Р. Мертон. - М. : Издат. дом "Вильямс", 2007. - 592 с.