

Настенко М. О.,

*аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
Харківського національного університету внутрішніх справ***ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ****STATE FINANCIAL CONTROL AS A MEANS  
OF LEGAL REGULATION OF BUSINESS ENTITIES**

Розглянуті системні елементи державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які визначають правову форму фінансово-господарського контролю. Визначені завдання фінансово-господарського контролю як сучасного та впливового засобу регулювання господарських відносин. Надані пропозиції з удосконалення господарського та фінансового законодавства шляхом встановлення сучасних організаційно-правових умов проведення фінансово-господарського контролю.

**Ключові слова:** *фінансовий контроль, фінансово-господарський контроль, публічний фінансовий контроль, завдання фінансово-господарського контролю, об'єкт фінансово-господарського контролю, суб'єкт фінансово-господарського контролю, правова форма*

Рассмотрены системные элементы государственного финансового контроля за деятельностью субъектов хозяйствования, которые определяют правовую форму финансово-хозяйственного контроля. Определены задачи финансово-хозяйственного контроля как современного и влиятельного средства регулирования хозяйственных отношений. Представлены предложения по совершенствованию хозяйственного и финансового законодательства путем установления современных организационно-правовых условий проведения финансово-хозяйственного контроля.

**Ключевые слова:** *финансовый контроль, финансово-хозяйственный контроль, публичный финансовый контроль, задачи финансово-хозяйственного контроля, объект финансово-хозяйственного контроля, субъект финансово-хозяйственного контроля, правовая форма.*

We consider the system elements of financial control over the activities of entities that define the legal form of the financial and economic control. Defined objectives of financial economic control as a modern and powerful means of regulating economic relations. The proposals to improve the economic and financial legislation by establishing a modern institutional and legal conditions of financial and economic control.

**Key words:** *financial control, financial and economic control, public financial control, objectives of financial and economic control, object financial-economic control, subject of financial and economic control, legal form.*

**Постановка проблеми.** Розвиток діяльності господарюючих суб'єктів у ринкових умовах господарювання є одним із засобів стійкого нарощування валового внутрішнього продукту в країні, ефективного забезпечення населення товарами, послугами та робочими місцями. Нормативно-правове регулювання господарських відносин держава здійснює з метою розвитку підприємництва і забезпечення його соціальної спрямованості на принципах економічної багатоманітності, самостійності, незалежності і захищеності національного товаровиробника. Держава, органи державної влади, органи місцевого самоврядування відповідно до Господарського кодексу України (далі – ГКУ) мають право приймати рішення з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління (ст. 8 ГКУ). Отже, до правових засобів регулювання господарських відносин належить державний контроль за діяльністю господарчих суб'єктів, зокрема у сфері формування та використання публічних фінансових ресурсів, тобто фінансовий контроль. За допомогою фінансового контролю, як визначав видатний фахівець фінансово-правової науки Л.К. Воронова, забезпечується законність у фінансовій та господарській діяль-

ності, і він є одним із засобів попередження безгосподарності, виявлення фактів зловживань та марнотратства [1, с. 82].

Закон встановлює правові засади державного контролю та нагляду за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у сфері фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин ( ст. 19 ГКУ ), проте законодавець підкреслює, що не є предметом регулювання фінансові відносини за участю суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів ( ст. 4 ГКУ) [2]. Зважаючи на те, що іноді учасники бюджетного процесу мають господарську компетенцію, оскільки органам державної влади, бюджетним установам дозволяється господарська діяльність, а поняття фінансового контролю трактується у широкому значенні як публічного фінансового контролю, що охоплює і діяльність господарюючих суб'єктів, у чинному законодавстві складається колізія, яка потребує вирішення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Фінансовий контроль як предмет правового регулювання досліджується у працях фахівців фінансово-правової науки. Фундаментальне дослідження правових основ фінансового контролю проведено

Л.А. Савченко, яка визначає, що до об'єкта фінансового контролю належить фінансова та пов'язана з нею господарська діяльність підконтрольних суб'єктів, на яку спрямовуються дії контролюючих суб'єктів чи суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль; публічні фінанси, майно, що належить державі чи органам місцевого самоврядування [3, с. 51]. Вчений розрізняє види фінансового контролю за суб'єктами, об'єктами та предметом контролю і визначає публічний фінансовий контроль як діяльність уповноважених суб'єктів, що спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів [3, с. 44]. Функції та завдання публічного фінансового контролю аналізуються С.О. Ніщимою, яка зазначає, що «публічний фінансовий контроль дає змогу виявляти помилки, допущені у процесі як публічної фінансової діяльності, так і в діяльності суб'єктів господарювання, робота яких повністю або частково пов'язана з діяльністю органів публічної влади» [4, с. 51]. На широкому значенні публічного фінансового контролю в системі фінансового контролю наполягають економісти [5; 6;]. Так, І.Б. Стефанюк зазначає, що державний внутрішній фінансовий контроль є видом державного фінансового контролю, але тільки частиною публічного фінансового контролю, який є ширшим поняттям [5, с. 102]. Публічність як ознака фінансового контролю, вважаю, підкреслює його правове значення як діяльності з перевірки законності операцій з публічними фінансовими ресурсами, що охоплюють широке коло підконтрольних суб'єктів і регулюються чинним законодавством.

Полеміка стосовно поняття фінансового контролю не виключає його широкого тлумачення і без застосування характерної особливості – «публічності» у назві. Фінансовий контроль у наукових розробках розглядається як публічний, оскільки вважається, що до системи контролюючих і підконтрольних суб'єктів належать і суб'єкти господарювання, а до об'єктів фінансового контролю – фінансово-господарська діяльність [6, с. 102]. Проте іноді у дослідженнях під час з'ясування елементів державного фінансового контролю, його завдань, функцій не визначаються його особливості як виду публічної фінансової діяльності [7, с. 102]. Іноді при визнанні особливостей різновидів фінансового контролю він тлумачиться без застосування прикметника «публічний», але саме у такому значенні. Так, під час дослідження контролю органів державної фіскальної служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню, зазначається, що оскільки він здійснюється у сфері фінансової діяльності держави, а точніше – оподаткуванні (що визначає його завдання, мету, функції, зміст), і спеціально уповноваженими державними органами – органами державної податкової служби України, його слід вважати видом фінансового, податкового контролю [8, с. 102]. У чинному фінансовому законодавстві державний фінансовий контроль розглядається як повноваження органу державного фінан-

сового контролю з перевірки діяльності суб'єктів господарювання як державного сектора економіки, так і інших суб'єктів господарювання незалежно від форми власності [9]. Отже, у законодавстві і наукових працях фінансовий контроль, державний, недержавний, публічний або інший розглядається як засіб публічно-правового регулювання господарських відносин, але не вказуються правові особливості проведення цього виду контролю.

**Мета статті** – обґрунтування фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання як фінансово-господарського контролю, різновиду державного фінансового контролю та визначення його значення як сучасного та впливового засобу публічно-правового регулювання господарських відносин, що здійснюється з метою розвитку господарської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Під правовим регулюванням Р. Рабинович розуміє здійснення державою за допомогою всіх юридичних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [10, с. 28]. Із цих позицій важливо проаналізувати правові засади фінансового контролю, що визначаються чинним законодавством. Відповідно до закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» завдання проведення фінансового контролю надаються органу державного фінансового контролю в Україні, який не конкретизується чинним законом (ст. 2). До органів фінансового контролю належить широке коло суб'єктів, що охоплює центральний орган виконавчої влади, який уповноважений Кабінетом Міністрів України, інші органи державної влади і органи місцевого самоврядування, які виконують контрольні функції, а також спеціально створені органи фінансового контролю. У навчальній літературі прийнято поділяти органи державного фінансового контролю в залежності від компетенції на органи загальної компетенції, для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю, та органи спеціальної компетенції, для яких здійснення фінансового контролю є основною функцією [11, с. 94]. Враховуючи чинне законодавство та думки науковців, складно визначити основний, центральний або уповноважений орган фінансового контролю, і вважаємо, що завдання органу фінансового контролю, які встановлюються правовим актом, не завжди тотожні завданням фінансового контролю, що проводиться за діяльністю визначеного підконтрольного суб'єкта. Отже, доцільно розглядати завдання фінансового контролю, його владний вплив на господарську діяльність, враховуючи об'єкт контролю.

Відповідно до визначених законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» головними завданнями його проведення є перевірка законності формування, збереження та використання публічних фінансових ресурсів [9]. Завдання контролюючого суб'єкта групуються за призначенням у суспільному виробництві об'єкта контролю: по-перше, це фінансові

операції з державними фінансовими ресурсами, які є у власності та розпорядженні міністерств та інших органів виконавчої влади, державних фондів, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки; по-друге, діяльність підприємств, установ, організацій з фінансовими ресурсами, бюджетними коштами, які отримують (отримували в період, що перевіряється) або використовують (використовували в період, що перевіряється) державне чи комунальне майно; по-третє, діяльність суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ. Таким чином, до об'єктів контролю належать ті публічні фінансові ресурси, які задіяні у діяльності підконтрольного суб'єкта, а до підконтрольних суб'єктів належать негосподарюючі суб'єкти, господарюючі суб'єкти, а також підприємці при умові наявності об'єкта контролю.

Мета фінансового контролю як виду фінансової діяльності, конкретизується у його завданнях, які залежать від об'єкта та виду підконтрольного суб'єкта. Лімська Декларація керівних принципів контролю визначає, що контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності й економії використання матеріальних ресурсів (ст. 1) [12]. Ця ціль фінансового контролю в залежності від суб'єкта контролю та об'єкту контролю реалізується в конкретних завданнях, об'єктах та суб'єктах контролю, що розрізняє види фінансового контролю і створює умови для його ефективності. Із цих позицій цілком слушним є висновок, що залежно від сфери фінансової діяльності, в якій здійснюється фінансовий контроль, можна виділити такі його види, як бюджетний, податковий, банківський, валютний тощо, що відрізняються завданнями, об'єктами, суб'єктами фінансового контролю [3, с. 142]. Фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, що характеризується підконтрольними суб'єктами та особливими об'єктами контролю, має власні завдання, які разом з іншими елементами контролю характеризують його як особливий різновид публічного фінансового контролю – фінансово-господарський контроль. Фінансово-господарський контроль повинен забезпечувати законність і фінансову дисципліну у господарських відносинах, пов'язаних із використанням публічних фінансових ресурсів, і регламентується правовими нормами.

Фінансово-господарський контроль має правове значення, оскільки, з одного боку, як і фінансовий контроль, націлений на перевірку законності фінансових операцій, а з іншого – є засобом правового регулювання господарських відносин. Погляд на фінансово-господарський контроль як на різновид економічного контролю обмежує його значення як засобу правового регулювання. Наприклад, в економічній літературі типовим є погляд на фінансовий контроль та господарський контроль як різновиди економічного контролю [13], поєднання фінансового та господарського контролю як суми складників,

тобто фінансово-господарський контроль не змінює його економічну сутність у працях фахівців економічної теорії. Фінансово-господарський контроль пропонується визначити як частину системи економічного контролю і важливий чинник ефективного керування виробничими та комерційними структурами [14, с. 101].

Вважаємо важливим визначити правову форму фінансово-господарського контролю, оскільки цей контроль має встановлену законом організаційну форму – системні елементи, і несе юридично значущі наслідки для учасників цих контрольних відносин. Цілком слушним є висновок, що фінансово-господарський контроль – це контроль за фінансовими операціями та господарськими процесами з метою встановлення їх законності, правильності і доцільності, що має місце в усіх галузях національної економіки і з'являється в різних формах залежно від форми власності підконтрольного об'єкта [15, с. 232]. Правова форма фінансово-господарського контролю характеризується особливими змістовними характеристиками цього виду контролю, що встановлюється чинним законодавством,

Враховуючи мету фінансового контролю, особливості господарської діяльності з використанням публічних фінансових ресурсів, тобто об'єкта та суб'єктів, до основних завдань фінансово-господарського контролю як засобу правового впливу належать:

- перевірка своєчасності, ефективності та повноти формування та використання публічних фінансових ресурсів, які є в розпорядженні господарюючих суб'єктів;

- оцінка законності, обґрунтованості та ефективності розподілу та використання державних коштів, державного та комунального майна господарюючими суб'єктами з метою запобігання порушенням фінансового законодавства та стимулювання розвитку господарських відносин;

- встановлення правильності, своєчасності та достовірності у веденні бухгалтерського обігу, фінансової документації, звітності, її плануванні та термінів надання або неподання;

- проведення аналізу та оцінки стану управління публічними фінансовими ресурсами господарюючими суб'єктами;

- перевірка правильності здійснення державних (місцевих) запозичень, участі у державних тендерах та виконання гарантійних зобов'язань з порушення вимог чинного законодавства;

- запобігання порушенням фінансового законодавства та притягнення порушників до відповідальності.

Розгляд фінансово-господарського контролю як різновиду публічного фінансового контролю, на нашу думку, підкреслює його правове значення, а для забезпечення законності та ефективності господарювання в Україні необхідно налагодити правовий механізм контролю за формуванням, розподілом та використанням публічних фінансових ресурсів, що є в розпорядженні господарюючих суб'єктів, тобто правовий механізм фінансово-господарського контролю.

**Висновки.** Завдання державного фінансового контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, тобто фінансово-господарського контролю, охоплюють усі фінансові операції, які пов'язані з рухом публічних фінансових ресурсів, що є в розпорядженні, володінні, користуванні суб'єктів господарювання і регламентуються правовими нормами.

Особливістю правової форми фінансово-господарського контролю є те, що однією, владною стороною є уповноважені законом контролюючі суб'єкти, а іншою – суб'єкти господарювання, які використовують публічні фінансові ресурси. Контрольні відносини, що складаються між контролюючим і підконтрольним суб'єктом, характеризуються як владні, як відносини керування та підпорядкованості і мають за мету забезпечення законності, правопорядку та дисципліни у фінансових відносинах.

Мета фінансово-господарського контролю, як визначається у наукових працях, є спільною з іншими видами фінансового контролю, це – забезпечення законності та ефективності використання державних фінансових ресурсів та державної власності [13, с. 232]. Правовий вплив державного фінансового контролю на діяльність суб'єктів господарювання реалізується в завданнях фінансово-господарського контролю і деталізується в системних елементах. Встановлення в Господарському кодексі України і в законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» завдань і системних елементів фінансово-господарського контролю надають контрольній діяльності держави у сфері руху публічних фінансів законності і сприятимуть удосконаленню діяльності суб'єктів господарювання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст.144.
3. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посібник / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
4. Ніщимна С.О. Функції та завдання публічного фінансового контролю / С.О. Ніщимна – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/8499/%D1>
5. Стефанюк І.Б. Методологічні засади функціонування внутрішнього фінансового контролю в Україні // І.Б. Стефанюк. – Фінанси України. – № 6. – 2011. – С. 84–102.
6. Хомутенко А.В. Теоретичні аспекти фінансового контролю // А. В. Хомутенко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/e-journals/PSPE/2009\\_3/Homutenko\\_309.htm](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/PSPE/2009_3/Homutenko_309.htm)
7. Хмельков А.В. Нормативно-правовий механізм державного фінансового контролю в Україні // А.В. Хмельков. – Теорія і практика державного управління. – 2008. – Вип. 3 (22). – С. 1–8.
8. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: дис. ... к.ю.н : 12.00.07 / Чистяков П.М. – Запоріжжя, 2004. – 198 с.
9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України № 5463– VI від 16.10.2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 13, ст. 110.
10. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави та права: Підручник. – Київ, Юрінком Інтер. – 2008. – 688 с.
11. Фінансове право : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець та ін. – Х. : Екограф, 2015 – 496 с.
12. Лимская декларация руководящих принципов контроля. Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604_001)
13. Дикань Л.В. Фінансово-господарський контроль: навч. посібник // Л.В. Дикань. – «ЗНАННЯ». – 2010. – 395 с.
14. Бурдьо І.М. Підходи до обґрунтування змістовних характеристик фінансово-господарського контролю // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 1 – С. 99–101.
15. Товстопят Л.М., Хуткий О.В. Правове регулювання фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3 – С. 230–232.