

Сутність, призначення та правове регулювання громадського фінансового контролю

У статті доведено, що проблеми у фінансовій системі України на її сучасному етапі розвитку не в останню чергу обумовлені недосконалістю контролю у даній сфері. Зауважується, що розбудова України як демократичної держави вимагає активної та глибокої взаємодії інститутів публічної влади з інститутами громадянського суспільства з основних питань суспільного життя, в тому числі щодо формування та реалізації фінансової політики. Акцентовано увагу, що громадський контроль при цьому є одним із тих інструментів, засобів, що спонукає до такої взаємодії, активізує та розвиває її. У зв'язку із цим досліджено сутність та призначення даного контролю, звернено увагу на стан його правового закріплення.

Ключові слова: контроль, соціальний контроль, державний контроль, фінансовий контроль, громадський контроль, громадський фінансовий контроль.

Постановка проблеми. Однією із суттєвих проблем сучасної України є нестабільність її фінансової системи, нинішній стан якої стримує соціально-економічний розвиток нашої країни та перешкоджає її повноцінній інтеграції до європейської спільноти. Така ситуація пояснюється цілим рядом факторів, зокрема, недосконалістю контролю за функціонуванням даної системи, що призводить перш за все до протизаконного, неефективного та недоцільного використання (витрачання) бюджетних коштів, процвітання корупції. На необхідності посилення бюджетного контролю як неодмінній умові забезпечення належного економічного розвитку держави в цілому та її окремих регіонів неодноразово наголошували представники і наукових кіл, і політичних сил, і міжнародних організацій. Однак, конструктивного вирішення проблема вдосконалення фінансового контролю в Україні досі так і не отримала.

Стан дослідження проблеми. Слід зазначити, що за роки незалежності України проблематиці фінансового контролю приділяли увагу досить багато дослідників: Ю. Костенко, І. Стефанюк, В. Сергієнко, Г. Дмитренко, О. Василюк, М. Мацелик, Т. Мацелик, І. Ващенко, П. Германчук, О. Кириленко, І. Дроз, В. Пригоцький, В. Роль, І. Стефанюк, В. Шевчук, В. Коваленко та ін. Втім, віддаючи належне науковим зусиллям цих та інших дослідників, справедливо буде відмітити, що ряд важливих аспектів фінансового контролю в Україні все ще не отримали належного теоретичного вивчення та обґрунтування. Зокрема, це стосується здійснення зазначеного контролю представниками громадськості – більшість дослідників лише обмежуються вказівкою на те, що окремим різновидом фінансового контролю є громадський фінансовий контроль, який здійснюється громадськими організаціями [1; 2, с. 117; 3, с. 72], не вдаючись у питання його сутнісного змісту та призначення, принципів та форм здійснення, зосереджуючи основну увагу на проблемних питаннях державного фінансового контролю.

Мета та завдання дослідження. Враховуючи зазначене, у даній статті ми маємо на меті здійснити дослідження громадського фінансового контролю, а саме з'ясувати його сутність, призначення та особливості правового регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. У тлумачній словниковій літературі із терміном «контроль» пов'язується наступний зміст: спостереження, нагляд за ким-, чим-небудь; облік, перевірка чогось або когось [4, с. 313; 5, с. 569]. З приводу соціальної природи та ролі контролю на сторінках спеціальної літератури висловлюється ціла низка точок зору, зокрема, його тлумачать як: систему способів виразу визнання, відзначення, нагород, завдяки яким поведінка підгруп та індивідів приводиться у відповідність прийнятим зразкам, цінностям [6]; сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації і т.п.), за допомогою яких забезпечується проходження певним «зразкам» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи; одну з функцій управління, призначення якої — виявлення можливих відхилень величини фактичних параметрів керованої системи від

бажаних (мети, завдання, норми і т.д.) із метою забезпечення досягнення організацією своїх цілей [7, с. 146].

Отже, незважаючи на певні відмінності у підходах різних дослідників до визначення поняття контролю як соціального явища, можемо говорити про те, що він (контроль) є неодмінним і одним із основних елементів соціального управління, оскільки саме контроль виступає тим інструментом, за допомогою якого (через який) суб'єкт (суб'єкти) управління здійснює спостереження за функціонуванням відповідної системи в цілому та її окремих елементів, оцінює їх стан, перевіряє та оцінює поведінку учасників даної системи на предмет відповідності встановленим вимогам (нормам, правилам, критеріям), виявляє наявні у системі недоліки, відхилення, прогалини та вживає відповідних заходів щодо усунення існуючих і попередження можливих проблем. Завдяки цьому забезпечується цілісність системи, підтримуються її належне функціонування та розвиток. Тобто контроль, як справедливо відмічає В. М. Гаращук, протидія чомусь небажаному, як правило, протиправній поведінці осіб [8, с. 37].

Залежно від того, в якій сфері та ким здійснюється соціальний контроль, він поділяється на відповідні види. Одним із основних різновидів даного контролю є державний, тому не дивно, що фінансовий контроль дослідники розглядають переважно у контексті державно-владної управлінської діяльності. При цьому, під державним контролем різні дослідники розуміють: спостереження та перевірку розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також попередження та виправлення можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [9, с. 349]; найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень [10, с. 432]; спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, одержання об'єктивної і достовірної інформації про стан законності й дисципліни з метою своєчасного вжиття заходів щодо запобігання й усунення порушень законності і дисципліни та притягнення порушників до відповідальності [11, с. 75]; одну з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, систему державних органів перевірки [12, с. 293–294]; основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, один з найбільш важливих елементів державного управління [13, с. 244].

Безпосередньо фінансовий контроль на сторінках наукової та навчальної літератури також визначається по-різному. Так, наприклад, М.П. Кучерявенко пише, що під фінансовим контролем слід розуміти особливу сферу державного контролю, що являє собою діяльність фінансових органів по виявленню порушень законності, фінансової дисципліни і доцільності при формуванні, розподілі і використанні державних і муніципальних грошових фондів [14, с. 55]. На наше переконання, такий підхід до розуміння фінансового контролю є занадто вузьким, оскільки автор тлумачить його як прояв державного контролю, однак, перший (фінансовий контроль) може мати і недержавний характер, про що, до речі, свідчить запропонована самим М. П. Кучерявенком класифікація видів фінансового контролю, а саме: державний, муніципальний, громадський, аудиторський [14, с. 55]. Більш вдалою видається точка зору, яку пропонує О.П. Кириленко: фінансовий контроль – це один з елементів управління фінансами; особлива діяльність по перевірці правильності вартісного розподілу валового національного продукту, утворення і витрачання фондів грошових коштів [1]. М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, В.А. Пригоцький вважають, що фінансовий контроль – цілеспрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин [15]. З позиції, яку висловлюють О.М. Бандурка та О.П. Гетманець, фінансовий контроль є діяльністю органів публічної влади і їх посадовців, установ, підприємств та громадських організацій із забезпечення законності, фінансової дисципліни та доцільності у процесі мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих грошових фондів і пов'язаних з ними матеріальних коштів [3, с. 67]. На думку В.Ф. Роль, фінансовий контроль слід розглядати як цілеспрямовану діяльність органів публічної влади і суспільних організацій, він має своїм завданням досягнення забезпечення законності, фінансової дисципліни та раціональності в процесі формування, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів. Сутність фінансового контролю зрештою, як наголошує правник, можна звести до перевірки співвідношення фактичного стану, заданого відносно законності і доцільності формування, розподілу й використання грошових, трудових, матеріальних та інших ресурсів [16, с. 59].

Що ж стосується сутності та призначення фінансового громадського контролю, то більшість дослідників не зосереджує своєї уваги на даному питанні і лише зазначає, що даний контроль є недержавним і здійснюється на добровільній, безоплатній основі представниками громадськості (громадськими об'єднаннями, окремими громадянами). Для того, щоб сформувані більш детальне уявлення про сутність даного контролю і його спрямування, слід з'ясувати, що являє собою громадський контроль як такий. Так, А.Ф. Мельник визначає громадський контроль як один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [17, с. 149]. О. Скороход вважає, що громадський контроль, визначаючи, оцінюючи та поширюючи інформацію про відхилення від поставлених цілей, є інструментом демократичного управління, що дає змогу забезпечити додержання вимог законодавства, попередити та виявити порушення законодавства [18]. З точки зору, яку висловлює А.С. Крупник, громадський контроль – це інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Автор відмічає, що характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [19].

Отже, громадський контроль є однією з форм взаємодії держави із громадянським суспільством, через нього: по-перше, громадяни реалізують своє конституційне право на прийняття участі в управлінні державними справами; по-друге, спонукається держава, в особі її органів і посадових осіб, до ефективного та дієвого задоволення суспільних потреб і запитів, а також до належного виконання свого обов'язку нести відповідальність за здійснювану політику перед громадськістю.

На відміну від державного контролю, для якого першочерговим завданням є підтримка законності та дисципліни у відповідних сферах суспільних відносин, зокрема, у фінансовій, громадський контроль перш за все орієнтований на забезпечення належної ефективності та дієвості державної фінансової політики, тобто на підтримку її на такому рівні, за якого нормально забезпечуватимуться сталий розвиток національної економіки, основні соціально-економічні права, інтереси та запити громадян. При цьому, ми, звісно ж, не заперечуємо того, що досліджуваний громадський контроль одним із своїх завдань має і забезпечення законності у фінансовій сфері, однак, на наше переконання, дане завдання для нього є швидше супутнім, оскільки суб'єкти цього контролю не мають належного обсягу повноважень для повноцінного виконання даного завдання, зокрема, йдеться про відсутність у них повноважень на притягнення до юридичної відповідальності правопорушників. З цього приводу варто погодитися із позицією, яку висловлюють О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. Дослідники, аналізуючи проблематику управління фінансовими ресурсами територіальної громади, зазначають, що державний контроль спрямований на виявлення порушень законодавства, які передбачають неодмінне настання санкцій у вигляді адміністративної, цивільної або кримінальної відповідальності. На відміну від державного фінансового контролю, громадський контроль спрямований переважно на дослідження відповідності практики управління місцевими фінансами інтересам територіальних громад. Автори цілком справедливо наголошують на тому, що часто законні рішення владних суб'єктів щодо мобілізації ресурсів до бюджету або ж витрачання коштів є нерациональними і не відповідають наявним суспільним пріоритетам. Відтак, громадський фінансовий контроль спрямований не стільки на дотримання правових норм у фінансовій сфері, як на забезпечення ефективності ухвалюваних рішень. Санкціями з боку громадськості в разі виявлення порушень принципів ефективності в цьому випадку може бути політична відповідальність органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та інших посадових осіб. Тільки завдяки розвитку громадського контролю можна забезпечити виконання основної місії місцевих фінансів – задоволення колективних потреб територіальної громади. Жодні владні інститути не спроможні реалізувати інтереси суспільства так, як це роблять самі громадяни. Всі інші види контролю тією чи іншою мірою залежні від владних органів – контрольні заходи бюрократів спрямовуються на дослідження діяльності інших бюрократів [20, с. 362].

Враховуючи зазначене, вважаємо, що доцільно погодитися із Я. Буздуганом у тому, що громадський фінансовий контроль – це комплексна цілеспрямована фінансово-правова діяльність представників громадськості, що має на меті надання об'єктивної оцінки ефективності та доцільності

фінансово-господарських операцій, виявлення відхилень від затверджених нормативів і вжиття заходів для їх ліквідації [21]. Громадський контроль спрямований як на оцінювання ефективності, раціональності та дієвості державної фінансової політики в цілому, так і на спостереження за ефективністю та законністю фінансової діяльності окремих учасників фінансової системи.

Що стосується правового підґрунтя здійснення громадського фінансового контролю, то його основу формують: Конституція України, Закони «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР, «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» 15.09.1999 р. № 1045-XIV, «Про політичні партії» від 05.04.2001 р. № 2365-III, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI, Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11. 2010 р. № 996. Аналіз положень даних нормативно-правових актів свідчить про те, що в нашій державі наразі не сформовано повноцінного правового підґрунтя для належного здійснення громадського фінансового контролю, оскільки кожен із зазначених актів регулює, визначає лише окремі аспекти громадського контролю, не кажучи вже безпосередньо про фінансовий громадський контроль. А відтак, немає чіткої офіційної позиції щодо кола суб'єктів досліджуваного контролю та гарантій їх діяльності, принципів, напрямків, форм та наслідків здійснення даного контролю.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене у даній статті, можемо стверджувати, що розвиток громадського контролю у фінансовій сфері є необхідним кроком на шляху розбудови України як демократичної держави, яка у своєму функціонуванні спирається на сильне громадянське суспільство. Задля цього необхідно перш за все забезпечити даний контроль відповідним нормативно-правовим підґрунтям, а також налагодити конструктивну взаємодію суб'єктів публічної влади з представниками громадянського суспільства.

Джерела та література

1. Кириленко О.П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навч. посібник / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2000. – 230 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studentbooks.com.ua/content/view/7/54/1/11/>.
2. Костенко Ю.О. Фінансове право України: навч. посіб. / Ю.О. Костенко. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
3. Фінансове право: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки та О.П. Гетманець; Ю.М. Жорнокуй, О.В. Кашкар'ова Т.В. Колесник та інші. – Харків: Екограф, 2015. – 500 с.
4. Бирик С.П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С.П. Бирик; за ред. С.Я. Єрмоленко; худож.-оформлювач Б.П. Бублик. – Харків: Фоліо, 2006. – 623 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – Київ; Ірпін'я: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Кузьменко Т.М. Соціологія: навч. посіб. / Т.М. Кузьменко. – Київ: Центр учбової літератури, 2010. 320 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/12560607/sotsiologiya/sots>.
7. Завадський Й.С. Економічний словник / Й.С. Завадський, Т.В. Осовська, О.О. Юшкевич. – Київ: Кондор, 2006. – 356 с.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук; худож.-оформ. О. Агєєв. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – Київ: Юридична думка, 2004. – 584 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – Москва: НОРМА, 2002. – 443 с.
11. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій / Д.М. Павлов. – Київ: МАУП, 2007. – 136 с.
12. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – Київ: Атіка, 2003. – 576 с.
13. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп.: учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
14. Фінансове право: навч. посіб. / за ред. М.П. Кучерявенка. – Харків: Право, 2010. – 288 с.
15. Мацелик М.О. Фінансове право: навч. посіб. / М.О. Мацелик, Т.О. Мацелик, В.А. Пригоцький; за ред. В.К. Шкарупи. – Київ: Знання, 2011. – 815 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/71606-51-ponyattya-fnansovogo-kontrolyu.html>.
16. Роль В.Ф. Фінансове право: навч. посіб. / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. – Київ: Центр

учбової літератури, 2011. – 392 с.

17. Мельник А.Ф. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – Київ: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

18. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування / О. Скороход // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – Вип. 1. – С. 182–190 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_1_20.

19. Крупник А.С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А.С. Крупник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromko.org/gromadskij-kontrol-sutnist-ta-mexanizmi-zdijsnennya/>.

20. Кириленко О. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Асоціація міст України / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін. – Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 396 с.

21. Бездуган Я. Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства / Я. Бездуган // Віче. – 2012. – № 7 (квітень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://veche.kiev.ua/journal/3067/>.

Наконечная Г. Сущность, цель и правовое регулирование общественного финансового контроля. В статье доказано, что проблемы в финансовой системе Украины на ее современном этапе развития не в последнюю очередь обусловлены несовершенством контроля в данной сфере. Отмечается, что развитие Украины как демократического государства требует активного и глубокого взаимодействия институтов публичной власти с институтами гражданского общества по основным вопросам общественной жизни, в том числе по формированию и реализации финансовой политики. Акцентируется внимание на том, что общественный контроль является одним из тех инструментов, средств, которые побуждают к такому взаимодействию, активизируют и развивают его. В связи с этим исследована сущность и значение данного контроля, обращено внимание на состояние его правового закрепления. Развитие общественного контроля в финансовой сфере является необходимым шагом на пути развития Украины как демократического государства, которое в своем функционировании опирается на сильное гражданское общество. Для этого необходимо прежде всего обеспечить данный контроль соответствующим нормативно-правовым основанием, а также наладить конструктивное взаимодействие субъектов публичной власти с представителями гражданского общества.

Ключевые слова: контроль, социальный контроль, государственный контроль, финансовый контроль, общественный контроль, общественный финансовый контроль.

Nakonechna H. Essence, Purpose and Legal Regulation of the Public Financial Control. The study shows that a number of problems in the financial system of Ukraine at its current stage of development are due to the imperfection of control in this area. The author argues that the development of Ukraine as a democratic state requires active and intensive interaction of public authorities with the civil society institutions regarding the main issues of public life, including the formation and implementation of the financial policy. Public control in this sphere is one of those tools or means that encourages such interaction, stimulates it. The essence and purpose of this control have been investigated with an emphasis on the level of its legal support. The development of public control in the financial sector is a necessary step towards building up democracy in the state of Ukraine, which is based on a strong civil society. The author states, that it is necessary, first of all, to ensure the control with the relevant legal and regulatory framework, as well as to establish constructive interaction between government authorities and representatives of the civil society.

Key words: control, social control, state control, financial control, public control, public financial control.