

Сучасний погляд на роль

фінансового контролю у протидії порушенням фінансового законодавства



Е. С. Дмитренко

доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник, Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України

У статті визначено зміст фінансового контролю. Акцентовано увагу на ролі механізму фінансового контролю у попередженні, виявленні та припиненні порушень фінансового законодавства. Проаналізовано деякі проблеми теоретичного, нормативного та організаційного характеру, які впливають на ефективність механізму фінансового контролю. Запропоновано вдосконалити правове регулювання, інформаційне та кадрове забезпечення фінансового контролю, а також інші шляхи реформування у цій сфері відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: фінансовий контроль, протидія порушенням фінансового законодавства.

За сучасних умов важливим завданням України є стабільне функціонування фінансової системи, що забезпечується різними засобами, у тому числі й за допомогою механізму фінансового контролю. Одним із завдань фінансового контролю є протидія порушенням фінансового законодавства. Разом з тим, в організації фінансового контролю,

як свідчить практика діяльності контрольних органів, існує низка проблем теоретичного, нормативного та організаційного характеру, які певним чином впливають на реалізацію цього завдання.

Актуальність зазначеного напрямку дослідження обумовлена тим, що у науковій літературі він належить до недостатньо розроблених. Наведене вказує на потребу наукового вивчення

цього аспекту з метою визначення ролі фінансового контролю у протидії порушенням фінансового законодавства та шляхів удосконалення його механізму.

Зазначена проблема тісно пов'язана з такими важливими науковими завданнями, як дослідження питань організації фінансового контролю, повноважень контрольних органів та механізму протидії злочинності.

Проблеми фінансового контролю розглядали представники юридичної й економічної науки, зокрема Н. І. Вацик, Л. А. Кінащук, Т. А. Латковська, Н. І. Пахолок, Л. А. Савченко, І. С. Скоропад та ін. Однак у проаналізованих нами наукових працях цих та інших учених лише фрагментарно досліджуються зазначені проблеми в аспекті їх впливу на протидію порушенням. Відтак, метою статті є визначити роль фінансового контролю у протидії порушенням фінансового законодавства. Окреслена мета зумовила необхідність вирішення таких завдань: визначити зміст та механізм фінансового контролю у контексті протидії порушенням фінансового законодавства; проаналізувати деякі проблеми теоретичного, нормативного та організаційного характеру, які впливають на ефективність механізму фінансового контролю; запропонувати шляхи реформування у цій сфері відповідно до міжнародних стандартів.

Стабільності фінансової системи України сприяє належним чином організований механізм фінансового контролю. Його змістом, як вважають науковці, є діяльність вповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення законності у фінансовій сфері [6, с. 10], фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів [7, с. 43]. Дослідниками акцентується увага на тому, що в результаті здійснення

вказаної діяльності забезпечується додержання вимог законодавства у сфері фінансової діяльності та застосування в передбачених законом випадках відповідних заходів впливу – юридичних санкцій [10, с. 34].

Зважаючи на зміст та завдання фінансового контролю, зазначені думки потребують уточнення. Вважаємо, що його змістом є: перевірка виконання державними органами та органами місцевого самоврядування функцій у сфері фінансової діяльності; перевірка виконання юридичними та фізичними особами фінансових обов'язків перед державою і органами місцевого самоврядування; перевірка правильності використання підприємствами, установами, організаціями державної та комунальної форми власності фінансових ресурсів; перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків, зберігання коштів підприємствами, установами, організаціями [2, с. 208]. А тому з урахуванням зазначеного можна стверджувати, що одним із завдань фінансового контролю є запобігання й усунення порушень фінансової дисципліни [2, с. 207].

З огляду на викладене вважаємо, що фінансовий контроль є діяльністю вповноважених суб'єктів, спрямованою на попередження, виявлення та припинення порушень фінансового законодавства. Він виконує особливу функцію у протидії злочинності, оскільки завдяки йому забезпечується повнота й своєчасність надходжень грошових коштів у публічні фонди, їх цільове та ефективне використання [10, с. 34]. З іншого боку, його механізм значною мірою сприяє збереженню державного майна і коштів, дотриманню законності, доцільності й ефективності під час здійснення публічної фінансової діяльності, а за наявності відхилень – своєчасному вжиттю відповідних заходів впливу.

Отже, фінансовий контроль є одним із ефективних засобів протидії порушенням фінансового законодавства – їх попередження, виявлення та припинення.

Практика діяльності органів фінансового контролю засвідчує, що вчасно проведеними контрольними заходами можна попередити нанесення державі значних матеріальних втрат. Зокрема, співробітниками Державної фінансової інспекції України (Держфінінспекції України) у 2014 р. було виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, на загальну суму понад 7 583 879,64 тис. грн та усунуто таких порушень на суму понад 990 262,78 тис. грн [3].

Зазначене підтверджується прикладами із діяльності інших контрольних органів. Так, за результатами проведеного аудиту стану використання бюджетних коштів, виділених Верховному Суду України (далі – ВСУ) в 2013 р. та I кварталі 2014 р., Рахункова палата встановила, що ВСУ не завжди дотримувався вимог власної облікової політики, внаслідок чого було послаблено контроль за фактичною наявністю, рухом запасів та товарно-матеріальних цінностей. Своєчасно не проводилися звірки даних складського та бухгалтерського обліку. Колегія Рахункової палати констатувала, що заплановані на поточний рік видатки потребують перегляду з метою економії бюджетних коштів, зокрема, потребує оптимізації штатна чисельність працівників апарату, кількість автотранспортних засобів. Про результати розгляду матеріалів аудиту поінформовано Верховну Раду та Кабінет Міністрів України, а ВСУ направлено Висновки Колегії Рахункової палати для вжиття заходів щодо усунення виявлених недоліків [9].

Разом з тим завдяки фінансовому контролю можна виявити факти порушень фінансового законодавства. Зокрема, під

час проведення аудиторами Рахункової палати протягом 2013 р. контрольних та експертних заходів: виявлено порушень бюджетного законодавства (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Держбюджету та державних цільових фондів на загальну суму 17 млрд 874 млн грн; встановлено фактів неефективного управління та використання державних коштів на загальну суму 12,9 млрд грн, що майже на 60 % більше, ніж у попередньому році [4].

Більше того, матеріали контрольних заходів можуть стати підставою для притягнення правоохоронними органами порушників фінансової дисципліни до юридичної відповідальності. Наприклад, результати діяльності Державної служби фінансового моніторингу України за 2014 р. свідчать, що за цей період до правоохоронних органів направлено 476 узагальнених та 298 додаткових узагальнених матеріалів. У вказаних матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, становить 267,4 млрд грн. Окрім того, у I кварталі 2014 р. розгляду узагальнених матеріалів розпочато 215 кримінальних проваджень за результатами розгляду 207 узагальнених матеріалів; використано 125 узагальнених матеріалів у 80 кримінальних провадженнях; закінчено 39 кримінальних проваджень у зв'язку з направленням обвинувального акта до суду; судами розглянуто та ухвалено обвинувальний вирок (або прийнято інше рішення за nereабілітуючими обставинами) у 99 кримінальних провадженнях. Також слід зауважити, що у межах кримінальних проваджень, у яких використовуються узагальнені матеріали, накладено арешт на майно (кошти) на загальну суму 867,7 млн грн [5].

Досліджуючи роль фінансового контролю у протидії порушенням фінансового законодавства, зауважимо, що мають місце окремі проблеми теоретичного, нормативного та організаційного характеру, які впливають на реалізацію ним цього завдання.

Зокрема, в Україні до цього часу не прийнято рамкового закону про фінансовий контроль, який би визначив його механізм, суб'єктів та об'єкти. Цю проблему не вирішено перейменуванням Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» на Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Навпаки, прийняття останнього законодавчого акта, як справедливо зауважила Л. Л. Кінашук, створило правову невизначеність щодо кола суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль, та неузгодженість щодо визначення понятійної бази у контрольній сфері [6, с. 12].

Окрім того, має місце штучне об'єднання відмінних за сутністю та незалежних один від одного понять внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю. До того ж зміст цих понять по-різному трактується у нормативно-правових актах.

Іншим негативним чинником є той, що на сьогодні в Україні фінансовий контроль здійснює значна кількість органів, повноваження яких часто дублюються, наприклад, Рахункової палати України, Державної фінансової інспекції України тощо.

Ще однією проблемою, на яку вказують науковці [8, с. 263], є слабка взаємодія органів фінансового контролю, зокрема Держфінінспекції України і правоохоронних та судових органів, наслідком чого має місце зволікання судів з розглядом справ, безпідставне звільнення від відповідальності правопорушників, несвоєчасне інформування органів Держфінінспекції

України про передачу до органів виконавчої служби постанов про притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Утім, зазначені та інші проблеми є частиною загального процесу вдосконалення правового регулювання фінансового контролю в Україні з урахуванням міжнародних і європейських стандартів. Доречно зауважити, що з метою вивчення та поширення досвіду в контрольній сфері створено Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI), якою розроблено Лімську декларацію керівних принципів аудиту державних фінансів. Разом з тим детальний аналіз змісту Лімської декларації та чинного законодавства України засвідчив, що останнє не містить низки положень, задекларованих у цьому документі. Наприклад, щодо принципів фінансового контролю, його окремих видів (попереднього контролю, контролю за фактом), існування Вищого органу фінансового контролю тощо.

У контексті питання, що розглядається, слід назвати й окремі проблеми організаційного характеру. Йдеться, насамперед, про те, що переважна більшість контрольних процедур має фіскальний характер і, практично, здійснюється у вигляді перевірок і ревізій. Ці методи не запобігають виникненню негативних явищ у сфері публічних фінансів чи усуненню причин їх виникнення, а лише констатують порушення фінансового законодавства. Отже, система фінансового контролю, практично, не виконує попереджувально-профілактичну функцію (і це підтверджують результати діяльності контрольних органів), оскільки, на думку вчених, здебільшого, констатує порушення та не містить інструментів для їх попередження [1, с. 184].

З вищенаведеними пов'язана й інша проблема – домінування

заходів подальшого (наступного) фінансового контролю над поточним (оперативним) контролем та державного фінансового контролю – над незалежним контролем. Зазначене спричиняє насамперед ненадходження у повному обсязі податків і зборів до Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Не можна оминати увагою проблему кадрів органів фінансового контролю, оскільки через неналежне матеріальне забезпечення має місце їх плінність та залучення працівників низької кваліфікації. Існують проблеми і в організації професійної підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до нових стандартів бухгалтерського обліку. Відсутня також необхідна взаємодія між контрольними органами загалом та щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації їх кадрів зокрема.

Не сприяє своєчасному попередженню порушень фінансового законодавства і неналежне інформаційно-аналітичне забезпечення аналізованої сфери.

А тому механізм фінансового контролю, з огляду на потребу підвищення його ефективності й результативності у протидії порушенням фінансового законодавства, на сьогодні потребує удосконалення.

Проаналізувавши праці вітчизняних науковців [1; 2; 6-8; 10], вважаємо, що серед основних напрямків оптимізації механізму фінансового контролю слід, насамперед, виокремити ті, які пов'язані з реформуванням (з урахуванням міжнародних та європейських стандартів і зарубіжного досвіду) концептуальних засад його організації. Йдеться про удосконалення нормативно-правової бази державного фінансового контролю. З цією метою, на нашу думку, доцільно прийняти базовий Закон України «Про фінансовий контроль», в якому визначити завдання, види, суб'єкти, об'єкти

та інші елементи механізму фінансового контролю.

Також пропонуємо під час реформування у цій сфері передбачити більш активне впровадження видів і форм фінансового контролю не фіскального, а превентивного характеру – незалежного внутрішнього аудиту, громадського фінансового контролю, внутрішнього контролю тощо.

З іншого боку, потребують удосконалення норми, які визначають повноваження органів фінансового контролю в Україні, з метою їх розмежування. Зокрема, пропонуємо головною функцією Держфінінспекції України визнати контроль за законністю, ефективністю й цільовим використанням коштів розпорядниками і одержувачами бюджетних коштів та державного і комунального майна, а Рахункової палати – здійснення аудиту ефективності використання коштів Державного та місцевих бюджетів. Також до відповідного законодавства доцільно внести зміни, якими окремо визначити повноваження органів фінансового контролю здійснювати як поточний, так і попередній контроль у різних сферах публічної фінансової діяльності.

Окремим напрямом удосконалення механізму фінансового контролю відповідно до світових стандартів є створення сучасної інформаційної інфраструктури, а саме – відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення та програмно-технічної бази.

Процес реформування сфери фінансового контролю має стосуватися і підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації співробітників шляхом розроблення відповідних навчальних програм та програм сертифікації за міжнародними стандартами.

Таким чином, одним із завдань фінансового контролю

є протидія порушенням фінансового законодавства. З метою вдосконалення механізму фінансового контролю доцільно прийняти базовий Закон України «Про фінансовий контроль» та внести відповідні зміни до іншого законодавства з акцентуванням уваги на впровадження видів і форм фінансового контролю превентивного характеру (незалежного внутрішнього аудиту, громадського фінансового контролю, внутрішнього контролю тощо) та розмежування повноважень контрольних органів. Ці та інші

заходи із реформування механізму фінансового контролю в Україні можуть сприяти підвищенню його ефективності, а отже – протидії порушенням фінансового законодавства.

Перспективними напрямками подальших розвідок зазначеної проблеми є дослідження питань організації фінансового контролю, повноважень контрольних органів в аспекті їх впливу на виявлення, попередження та припинення порушень фінансового законодавства.

Список використаної літератури

1. Вацик Н. Необхідність вдосконалення державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів / Н. Вацик // Галицький економічний вісник. – 2010. – №3 (28). – С. 184-190.
2. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / Е. С. Дмитренко. – К. : Алерта, 2006. – 376 с.
3. Звіт про результати діяльності органів Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-грудень 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505;jsessionid=BC7533F9C564DE6458789BABA6F7FDF.app1>
4. Звіт Рахункової палати України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf;jsessionid=607931056D639EFF0DB242E4B62A1FC5
5. Інформування Держфінмоніторингу про результати роботи за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sdfm.gov.ua>.
6. Кінащук Л. Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні / Л. Л. Кінащук : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2013. – 36 с.
7. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
8. Скоропад І. С. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи реформування / І. С. Скоропад, Н. І. Пахолок // Науковий вісник НАТУ України. – 2011. – Вип. 21.3. – С. 263-268.
9. Стан використання Верховним Судом бюджетних коштів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16743835>
10. Фінансове право України : навч. посіб. / За заг. ред. Т. А. Латковської, С. В. Пархоменко-Цироціянц. – О. : Фенікс, 2012. – 190 с.

Стаття надійшла до редакції: 10.02.2015.

Modern look at the role of the financial control in counteraction with violations against financial legislation

E. S. Dmytrenko

The article defines the content of financial control. Attention is focused on the role of the mechanism of financial control in the prevention, detection and repression of financial legislation. Analyzed some problems of theoretical, normative and organizational problems affecting the efficiency of financial control mechanisms. A perfect regulation, information and human resources audit, and other ways to reform are given in this area in accordance with international standards.

Keywords: financial control, countering the violation of financial laws.

Received: 10.02.2015.

Современный взгляд на роль финансового контроля в противодействии нарушениям финансового законодательства

Э. С. Дмитренко

В статье определено содержание финансового контроля. Акцентировано внимание на роли механизма финансового контроля в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений финансового законодательства. Проанализированы некоторые проблемы теоретического, нормативного и организационного характера, которые влияют на эффективность механизма финансового контроля. Предложено усовершенствовать правовое регулирование, информационное и кадровое обеспечение финансового контроля, а также другие пути реформирования в этой сфере в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: финансовый контроль, противодействие нарушениям налогового законодательства.

Получено: 10.02.2015.