



УДК 341.233.1

ПРАВОВІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Попадинець І.І., здобувач
кафедри правового регулювання економікою
Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Стаття присвячена висвітленню питань, що пов'язані з правовими формами здійснення фінансового контролю. Визначено та охарактеризовано основні особливості фінансово-правових норм у здійсненні фінансового контролю. Досліджено структуру фінансово-правової санкції.

Ключові слова: фінансовий контроль, фінансово-правові норми, фінансово-правова санкція, штраф, пеня.

Статья посвящена освещению вопросов, связанных с правовыми формами осуществления финансового контроля. Определены и охарактеризованы основные особенности финансово-правовых норм в осуществлении финансового контроля. Исследована структура финансово-правовой санкции.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансово-правовые нормы, финансово-правовая санкция, штраф, пеня.

Popadynets I.I. LEGAL FORMS OF FINANCIAL CONTROL OF UKRAINE

The article is devoted to coverage of issues related to the legal forms of financial control. Defined and described the main features of the financial law in the exercise of financial control. The structure of the financial and legal penalties.

Key words: financial control, financial law, financial and legal sanction, fine, penalty.

Постановка проблеми. Фінансовий контроль відіграє важливу роль у реалізації фінансової політики держави. Велике значення має правове регулювання здійснення фінансового контролю, яке є системою особливих правових заходів, спрямованих на дотримання законності і фінансової дисципліни у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів. Особливо важливо у цьому процесі, щоб чинне законодавство було стабільним, дієвим, не мало прогалин, оскільки воно є його основою і водночас юридичною гарантією, чітким і визначеним стосовно контрольної діяльності.

Зазначене зумовлює необхідність проведення теоретичного дослідження правових форм здійснення фінансового контролю.

Стан дослідження. В юридичній літературі питання, пов'язані із правовими формами здійснення фінансового контролю, були і є предметом наукових досліджень. У сучасних наукових дослідженнях до окремих аспектів цієї проблеми у своїх працях зверталися С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.Ю. Грачова, Л.А. Савченко, І.П. Устинова, Л.К. Воронова, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, П.С. Пацурківський та інші. Оpubліковано чимало наукових праць з цієї тематики, проте вони безпосередньо не охоплюють питання, пов'язані з правовими формами здійснення фінансового контролю, що призводить до труднощів у їх використанні як науковцями, так і практиками.

Метою дослідження є розгляд окремих загальнотеоретичних питань, пов'язаних з правовими формами здійснення фінансового контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове здійснення фінансового контролю регулюється великою кількістю нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються загальних питань його проведення або визначають правовий статус контролюючих суб'єктів. Під механізмом пра-

вового регулювання фінансового контролю варто розуміти множину юридичних інструментів, використання яких забезпечує правовий вплив на процеси контролюючого впливу.

Зазначимо, що інститут фінансового контролю є відокремленою, стійкою групою фінансово-правових норм, що регулюють єдиний комплекс правовідносин, які називаються фінансово-контрольними.

Фінансово-правові норми – це встановлені державою та забезпечені її примусовою силою загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів суспільних відносин, що виникають і розвиваються в процесі мобілізації, розподілу й витрачання централізованих і децентралізованих фондів коштів, встановлюють права та обов'язки їх учасників і мають імперативний характер. При цьому вони мають свої особливості: їх змістом є правила поведінки учасників особливого виду суспільних зв'язків саме в процесі фінансової діяльності держави і проявляються у наданні суб'єктам таких відносин суб'єктивних прав і обов'язків, здійснення яких забезпечує мобілізацію, розподіл і витрачання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів відповідно до потреб та інтересів держави і суспільства.

Імперативного характеру фінансово-правовим нормам надає те, що вони регулюють відносини у галузі фінансової діяльності держави і виступають засобом реалізації публічних інтересів.

Сутність імперативного характеру фінансово-правових норм зводиться до такого:

– у таких нормах містяться категоричні приписи (дозволи, заборони тощо) щодо виконання певних дій у сфері фінансів, обумовлені імперативним методом правового регулювання фінансових відносин;

– категорична форма припису виключає зміну умов і обставин, що містяться у фінансово-правових нормах самими учасниками відносин;

– імперативність поширюється не тільки на суб'єктів, які повинні їх дотримуватися, але й на суб'єктів, які видають такі приписи;

– імператив передбачає дотримання моделі поведінки, закріпленої нормою, незалежно від згоди учасників цих відносин [1, с. 22].

Імперативність виявляється як у зобов'язуючих, забороняючих, так і в уповноважуючих фінансово-правових нормах.

Наприклад, зобов'язуючі фінансово-правові норми вимагають від учасників відносин здійснення відповідних позитивних дій у процесі мобілізації, розподілу і витрачання фінансових ресурсів. Більшість норм фінансового права є зобов'язуючими, саме у цих нормах переважно виявляється основний метод фінансово-правового регулювання – метод владних приписів. Так, згідно з п. 4. ст. 85 Конституції України [2], до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання. Відповідно до ст. 111 Бюджетного кодексу України [3], Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України.

Забороняючі – вимагають утримуватися від відповідних дій з метою дотримання фінансової дисципліни. Прикладом може бути норма, зазначена у ч. 2 ст. 15 Бюджетного кодексу України, яка визначає, що джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України, а ч. 4 ст. 16 цього Закону забороняє бюджетній установі здійснювати запозичення у будь-якій формі (крім випадків, передбачених цим Кодексом) або надавати юридичним чи фізичним особам кредити з бюджету (якщо не встановлені призначення на надання кредитів з бюджету) [3].

Уповноважуючі – надають суб'єктам права на здійснення відповідних позитивних дій, але в чітко передбачених нормою межах. На відміну від приватних галузей права, фінансове право як публічна галузь також містить незначний перелік уповноважуючих приписів, хоча їх кількість поступово розширюється, що пояснюється поступовим переважанням приватної форми власності, у тому числі у фінансовій діяльності. Зокрема, згідно зі ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону [2].

Структура фінансово-правових норм, тобто їх внутрішня будова, складові, не відрізняється від структури норм інших галузей права, але в їх елементах відображаються особливості суспільних відносин, які ними регулюються, і складається з гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотеза фінансово-правових норм визначає умови, за яких у суб'єктів фінансових

правовідносин можуть виникати передбачені нормою юридичні права і обов'язки у галузі фінансової діяльності. Ці умови завжди виражені конкретно. Наприклад, гіпотеза може виражати строки вступу в дію фінансово-правової норми, досягнення певного віку відповідним громадянином з метою реалізації ним свого суб'єктивного права, час та місце здійснення тієї чи іншої події тощо.

Гіпотези класифікують за різними критеріями: за ступенем складності (прості, однорідні, складні, складені, альтернативні); за ступенем визначеності (абсолютно визначені, повністю визначені, не повністю визначені, відносно визначені); за формою вираження (абстрактні, загальні, казуїстичні, приватні) [4, с. 138].

Основою фінансово-правової норми є диспозиція, яка вказує на те, якою саме повинна бути поведінка сторін фінансових відносин за наявності передбачених гіпотезою фактичних обставин. Вона містить вимоги норми, встановлює права і обов'язки суб'єктів фінансових відносин і завжди виражена в категоричній формі.

Диспозицію класифікують за певними критеріями, а саме: за способом викладення – прості (описові, відсильні, банкетні); за складом – прості, складні, альтернативні); за ступенем визначеності – абсолютно визначені, відносно визначені [4, с. 194].

Найсуворішою постановою, елементом логічної структури загальної норми права (передусім правоохоронної) є санкція, яка вказує на можливі заходи державного впливу на порушника даної норми, головним чином – у формі примусу [4, с. 826].

Фінансові санкції – це штрафний засіб державного примусу, передбачений фінансово-правовими нормами, що покладають на правопорушників додаткові обтяження у вигляді впливу на їх фінансовий стан, виражений у грошовій формі [5]. Санкція фінансової норми містить вказівки на не вигідні для її порушника наслідки. Саме у санкції виражається імперативний характер приписів у сфері фінансової діяльності.

У фінансовому праві розрізняють такі види фінансових санкцій:

– штраф – це фінансова санкція у вигляді стягнення, що застосовується до порушника фінансового законодавства, у порядку та розмірах, визначених законом (штрафи за порушення податкового законодавства; штрафи за порушення норм валютного законодавства; штрафи за порушення норм з регулювання обігу готівки; штрафи за порушення банківського законодавства);

– пеня – це плата у вигляді відсотків, нарахована на суму боргу. Стягується за порушення термінів внесення платежів до бюджету, за затримку подання документів фінансової звітності і застосовується органами фінансового контролю у встановлених законом випадках;

– примусове стягнення – це примусове списання коштів, що здійснюється стягувачем без згоди платника, на підставі встановлених законом виконавчих документів у випадках, передбачених законом;

– недоїмка – це сума коштів, несплачених у розмірах та строках, визначених законом,



тому вона розглядається як борг платника податків, а також як санкція, що застосовується при погашенні боргу, і включає штраф та пеню, що нараховуються на суму боргу.

Кожний елемент у структурі фінансово-правової норми має своє місце і грає особливу роль. Юристи-теоретики зазначають, що без гіпотези норма беззмистовна, без диспозиції – немислима, а без санкції – безсила [6, с. 68].

Розглядаючи санкції фінансово-правових норм у повному обсязі, в аспекті їх функцій можна виділити таку їх особливість, як поєднання правовідновлювального і штрафного (карального) елементів. Завдяки реалізації санкцій відновлюється порушена фінансова дисципліна, у тому числі порядок нарахування та сплати податків. Отже, санкції дають змогу відшкодувати збитки, завдані правопорушенням та відновити становище, що існувало до вчинення правопорушення. Оптимальною є ситуація, коли застосовуються санкції, що водночас виконують функції компенсаційного та штрафного характеру, такі як вищезазначені штраф, пеня, примусове стягнення, недоїмка.

Наприклад, ст. 117 Бюджетного кодексу України поряд із зазначеними фінансовими санкціями за бюджетні правопорушення встановлює також санкції у вигляді: зупинення операцій з бюджетними коштами; призупинення операцій з бюджетними коштами; повернення субвенцій, які використовуються не за цільовим призначенням; призупинення дії рішення про відповідний місцевий бюджет, що спричиняє призупинення бюджетного фінансування [3].

У банківській сфері при притягненні до фінансової відповідальності до юридичних та фізичних осіб застосовуються інші санкції, а саме: підвищення норм обов'язкових резервів і відкликання ліцензії на здійснення окремих і/або всіх банківських операцій.

Види фінансових санкцій як засіб притягнення до фінансової відповідальності залежать від характеру порушення норм фінансового законодавства.

Особливий процесуальний порядок застосування заходів фінансово-правової відповідальності поряд із суб'єктивним складом фінансового правопорушення є відмінною рисою правового інституту фінансово-правової відповідальності, що дозволяє відділити її від інших видів відповідальності.

Відповідальність – це метод безпосереднього впливу на правопорушення, тобто правовий засіб утримання на відповідному рівні дисципліни та правопорядку в державі, умова існування законності, виховання громадян у дусі неухильного дотримання та поваги до закону [7].

Проблеми взаємозв'язку і взаємообумовленості відповідальності та санкції привертали увагу як теоретиків, так і практиків, які розглядали їх не тільки на загальнотеоретичному рівні, а й у межах окремих галузей права, зокрема фінансового.

Низка авторів відстоюють позицію про самостійність таких категорій, як санкція та відповідальність. Особливої уваги заслуговує

позиція В.А. Тархова, який вважає, що санкція, що застосовується до правопорушника за невиконання правових норм, має небажані наслідки, а заходи, передбачені санкцією, мають сприяти попередженню скоєння правопорушень у майбутньому як самим правопорушником, так і іншими особами [8, с. 49], тобто розглядає санкцію як небажані та негативні наслідки для суб'єкта, що вчинив правопорушення. Такий підхід є одностороннім, оскільки не враховує такі ознаки санкції, як нерозривний зв'язок із державним примусом та її стимуляційний характер.

Інша група науковців розглядає санкції як примус до виконання обов'язків заради захисту суб'єктивного права. До санкцій належать заходи, що забезпечують накладення відповідальності, недопущення правопорушень, їх попередження [9, с. 130; 10, с. 29].

Зазначені підходи дозволяють стверджувати, що санкція і відповідальність мають загальні риси, а саме – примус суб'єкта до правомірних дій та необхідність відшкодування заподіяної шкоди.

О.Е. Лейст стверджує, що між санкцією та відповідальністю існує зв'язок, а саме – без санкції не існує відповідальності. Якщо правопорушники не несуть відповідальності, то санкція стає лише абстрактною загрозою [11, с. 94]. На його думку, відповідні поняття поєднуються при їх реалізації, а саме: санкція виступає формою і мірою відповідальності, з чим можна погодитися. Проте, по суті, санкція існує завжди без настання відповідальності.

Ю.А. Венедіктов, А.М. Черепакін у дослідженні проблеми співвідношення зазначених понять, прийшли до висновку про їх тотожність, формулюючи поняття «відповідальність» як встановлену державою систему заходів впливу (санкцій) на інтереси суспільства з метою усунення небажаних наслідків, які стали результатом порушення встановленого порядку здійснення діяльності і керівництва нею, а також кінцевими незадовільними результатами діяльності [12, с. 5].

На думку вчених, саме поняття фінансово-правової відповідальності зводиться до санкції, з чим не можна погодитися, оскільки відповідальність цілком ґрунтується на примусовості, тобто головне призначення відповідальності полягає у примусі. На підтвердження зазначимо, що:

- наявність санкцій ще не означає настання відповідальності, бо санкція існує постійно як елемент правової норми, у тому числі до моменту її реалізації;

- санкція правової норми відрізняється від відповідальності як за метою, так і за обсягом впливу на відповідного суб'єкта правовідносин;

- відповідальність виникає і реалізується як у загальних, так і в конкретних правовідносинах, а санкція – лише в конкретних ситуаціях;

- санкція не збігається у часі з моментом виникнення негативної юридичної відповідальності. Фінансово-правова відповідальність може наступити, а правова санкція не застосовується, і навпаки, фінансово-правова

відповідальність може не виникнути, а санкція знаходить своє застосування [13, с. 45].

Негативна відповідальність завжди пов'язана із «санкцією в дії» [10, с. 118].

В.Л. Слесарев вказує на охоронний характер санкцій. Вчений вважає, що санкція – це охоронна норма, яка регламентує поведінку суб'єктів права на випадок скоєння правопорушення [14, с. 17]. У зв'язку з цим санкція виражає захисні заходи держави щодо протиправних учинків. Вона пов'язана з можливістю примусового впливу на правопорушника. Санкції можуть виражатися в актах державного примусу до вчинення конкретних дій; покладанні додаткових обов'язків; припиненні чи зміні змісту правомочностей.

Особливості фінансово-правових санкцій визначаються дією різних факторів:

– вони в одних випадках можуть застосовуватися на вимогу керівника державного органу, а в інших – в обов'язковому порядку;

– у більшості випадків застосування фінансово-правової санкції потребує процесуального оформлення;

– фінансово-правові санкції застосовуються через певний проміжок часу після попередження про усунення недоліків і, як правило, на розсуд правозастосовного органу;

– реалізація фінансово-правових норм має продовжувальний характер і її припинення залежить, як правило, від активних позитивних дій правопорушника, від його виконавської дисципліни і своєчасності ліквідації недоліків, що існують;

– для фінансової діяльності держави характерні специфічні методи, до яких можна віднести встановлення обов'язкових платежів, податків, встановлення і стягнення мита, зборів тощо;

– для фінансово-правових санкцій характерні різноманітні і специфічні види примусу. Санкції, що застосовуються у фінансовому праві, як правило, не знаходять свого застосування (крім штрафу і пені) у будь-якій іншій галузі права. До специфічних видів можна віднести, наприклад, припинення фінансування, відмовлення у прийнятті до фінансування, обмеження кредитування;

– фінансово-правові санкції залежно від способів, яким вони слугують правовій охороні, поділяються на правовідновлювальні і каральні [15, с. 295].

Чинне законодавство України передбачає і адміністративну відповідальність за окремі види фінансових правопорушень. До таких правопорушень, за які Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність, належать порушення ст. 162, 164-1, 164-2, 164-4, 164-12, 165-1, 165-2, 165-3, 165-4, 165-5,

166-5, 166-6, 166-7, 166-8, 166-9 та ін. [16].

Висновки. Фінансовий контроль здійснюється фінансово-правовими нормами, які носять характер фінансово-контрольних. Розглядаючи санкції фінансово-правових норм в аспекті їх функцій, можна виділити таку їх особливість, як поєднання правовідновлювального і штрафного (карального) елементів. Завдяки реалізації санкцій відновлюється порушена фінансова дисципліна, у тому числі порядок нарахування та сплати податків. Оптимальною є ситуація, коли застосовуються санкції, що водночас виконують функції компенсаційного та штрафного характеру, такі як штраф, пеня, примусове стягнення, недоїмка.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фінансове право України : підручник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.С. Криницький ; За ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 320 с.
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (тлумачення від 15.05.2014) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (редакція від 26.04.2014) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. академіка НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
5. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посібник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
6. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. – К. : Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
7. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М. : Изд-во МГУ, 1960.
8. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм / П.Е. Недбайло. – М. : Государственное изд-во юрид. литературы, 1960. – 234 с.
9. Андреев А.В. Финансово-правовые санкции : монография / А.В. Андреев. – М., 1984. – 234 с.
10. Фінансові санкції за законодавством України : зб. нормат. актів / [відп. ред. В.С. Ковальський]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 432 с.
11. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву / О.Э. Лейст // Теоретические проблемы. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 189 с.
12. Венедиктов Ю.А. Финансовые санкции в системе управления / Ю.А. Венедиктов, А.М. Черепяхин. – М. : Финансы и статистика, 1985. – 201 с.
13. Пацурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права / П.С. Пацурківський. – Чернівці : ЧДУ, 1991. – 199 с.
14. Слесарев В.Л. Экономические санкции в советском гражданском праве / В.Л. Слесарев. – Красноярск : Изд-во Красноярского института, 1989. – 265 с.
15. Монаєнко А.О. Поняття і правові принципи фінансування державних і муніципальних видатків / А.О. Монаєнко // Правова система України у світлі європейського вибору : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених, Київ, 13 червня 2008 р. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 295-296.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР), 1984, додаток до № 51, ст. 1122.