

## Анотації

Досліджено проблему розшуку транспортного засобу у виконавчому провадженні. Розглянуто актуальні питання порядку взаємодії органів внутрішніх справ України та органів державної виконавчої служби при виконанні постанови про розшук транспортного засобу боржника.

Исследована проблема розыска транспортного средства в исполнительном производстве. Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с порядком взаимодействия органов внутренних дел Украины и органов государственной исполнительной службы при исполнении постановления о розыске транспортного средства должника.

The problem of vehicle search in executive proceeding is researched. Urgent problems connected with cooperation between internal affairs agencies of Ukraine and state executive service agencies while executing resolution about search of debtor's vehicle are considered.

УДК 341.233.1:368.23(477)

Г. Л. ГУБИНА,

здобувач

Київського міжнародного університету

## СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ УКРАЇНСЬКИХ СТРАХОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЩО ПОВ'ЯЗАНА З ВИКОРИСТАННЯМ МОРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

Поняття «державний фінансовий контроль (далі – ДФК) за діяльністю українських страхових організацій (далі – СО) щодо перевезень вантажів на морському транспорті» можна визначити як активно-пасивні дії уповноважених органів державної влади та управління або їхніх представників із відстеження та вивчення функціонування об'єкта контролю за дотриманням ним встановлених державою вимог мобілізації, розподілу та ефективності й доцільності використання фінансових ресурсів щодо морського страхування та попередження зловживання. Щоб з'ясувати економічно-правову сутність даного терміна, слід розглянути його внутрішній зміст, який виражає себе через мету, завдання, предмет, суб'єкт та об'єкт [1, с. 19]. Доцільно розглянути кожний із складових елементів.

Колектив авторів книги «Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит» зводить сутність ДФК як поняття «до процесу вивчення господарських операцій, порівняння їх з нормами, виявлення і фіксації відхилень від норм та вживання заходів для усунення наслідків порушень і попередження їх у подальшому [1, с. 19]». Отже, як і при зовнішньому вираженні, у даному випадку сутність аналізованого поняття виражається лише у пошуку вад, прогалин, що не дає повного уявлення про об'єкт, який контролюється. Тому потрібно конкретизувати мету ДФК, яка вказує, що саме і як потрібно контролювати. Про це свідчать Лімська декларація керівних принципів контролю, що прийнята на IV конгресі Міжнародної

організації вищих контрольних органів у жовтні 1977 р. (INTOSAI) (далі – Лімська декларація), та роботи окремих науковців: П. К. Германчука, І. Б. Стефанюка, В. Т. Александрова, Н. І. Рубана тощо [1, с. 20; 2].

У деяких діючих вітчизняних законодавчих актах взагалі не зазначено мети (наприклад у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» №877-V від 5 квітня 2007 р.). У законопроектах, що знаходяться на розгляді ВРУ, до мети ДФК відносять «виявлення відхилень від прийнятих норм та стандартів й порушень принципів, законності, ефективності і економії витрачання матеріальних ресурсів на найбільш ранній стадії, для того щоб мати можливість вжити коригувальних заходів, а окремих випадках – притягти винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення подібних порушень у майбутньому» (ст. 2 законопроекту «Про державний фінансовий контроль» № 2020). Подібне положення міститься й у п. 3 ст. 2 законопроекту «Про систему державного фінансового контролю в Україні» [3]. Із наведених трактувань мети ДФК випливає, що вони повністю збігаються за змістом із думкою авторів книги «Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит» про методологічну сутність ДФК. Їх аналіз дає підстави стверджувати, що вони відповідають поняттю мети – вказують, що саме слід контролювати і як. Однак ці міркування є, на нашу думку, своєрідним переліком

дій, властивих для організаційних основ проведення ДФК.

У науковому світі існує теж декілька поглядів щодо цього питання. Н. С. Барабаш і М. О. Никонович вбачають головну мету ДФК у забезпеченні стабільності та економічної безпеки держави [4, с. 46]. Така думка є узагальненою, але більш вдалою, бо її автори розглядають ДФК на макрорівні, тобто вкладають у його мету активно-пасивні дії за тими підконтрольними суб'єктами, що можуть вплинути на подальший розвиток держави.

Наступним складником є завдання. У період соціалістичної доби до завдань ДФК входило перевіряти виконання фінансових планів підприємств, дотримання положень господарського розрахунку і фінансової дисципліни, здійснення заходів з виявлення резервів поліпшення господарської діяльності [5, с. 74]. Проте на сьогодні немає єдиного їх тлумачення. Деякі науковці визначають завдання ДФК у «забезпеченні дотримання чинного законодавства в галузі оподаткування, використанні бюджетних ресурсів і коштів позабюджетних фондів, державної і муніципальної власності; правильності валютних операцій, проведенні приватизації і веденні бухгалтерського обліку; перевірці стану та ефективності використання фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств; виявленні резервів зростання фінансових ресурсів; контролі за обігом коштів бюджету і позабюджетних фондів у банках та інших кредитно-фінансових закладах; контролі за законністю надання та ефективністю використання пільг з оподаткування, державних дотацій та інших переваг; попередженні розтрат і фінансових зловживань [4, с. 46; 6, с. 15–16]». Запропоноване пояснення хоч і є всеохоплюючим, але не містить відомостей про передачу інформації відповідним органам державної влади про результати контролю та його наслідки.

У той же час вчені М. Т. Білуха та Д. Ірвін вбачають завдання ДФК у моніторингу результатів господарської діяльності та їх порівнянні з планом; максимізації прибутку; оцінці платоспроможності; спостереженні за ліквідністю [7, с. 51; 8, с. 8]. Таке тлумачення завдання передбачає проведення аналізу стану контрольованого суб'єкта, але не містить заходів щодо попередження зловживань та про передачу звітів для контролю вищим органам державної влади.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що більшість учених вкладає у завдання ДФК аналіз фінансово-господарської діяльності та виявлення її економічної доцільності, тобто окремі напрямки. Поданий перелік не є вичерпним,

оскільки потребує постійного корегування зі зміною умов функціонування, в тому числі й фінансових.

Отже, враховуючи вищевказане та сучасні вимоги, основними завданнями ДФК можна вважати:

1) проведення контролю за виконанням відповідним контрольованим суб'єктом певних правових норм у фінансовій діяльності, а також її (фінансової діяльності) економічної обґрунтованості та доцільності з метою застосування корегувальних заходів у разі необхідності, в окремих випадках – притягнення винних до відповідальності;

2) аналізування діяльності у контрольованій сфері та інформування вищих органів державної влади про результати перевірок і про вжиті заходи;

3) профілактика різноманітних видів порушень виконавчої дисципліни.

Не менш дискусійним є питання щодо об'єктів ДФК, тому що погляди вчених з цього приводу є не тільки різними за змістом, а й інколи суперечливими.

У своїх працях М. В. Кужельний називає об'єктами бухгалтерського обліку та попереднього контролю збереження власності й управління ланками народного господарства [9, с. 31]. Пропоноване бачення, на перший погляд, повністю відповідає всім вимогам економіки, але не охоплює юридичного аспекту, що є неприпустимим у наш час, тому що ці складники взаємопов'язані.

Іноді розглядається формальний об'єкт ФК – фінансові показники діяльності, і фактичний – весь процес виробничо-господарської діяльності [10, с. 79]. Така думка є досить поширеною і потребує конкретизації.

На думку Н. Д. Еріашвілі, об'єктом ФК є грошові відносини, що виникають при формуванні та використанні фінансових ресурсів у матеріальному виробництві, у невиробничій сфері та всіх інших ланках фінансової системи [11, с. 43]. Для вчених Є. Ю. Грачова, Н. А. Куфакова, С. Р. Пепеляєва – це різноманітні матеріальні, трудові та інші ресурси держави [12, с. 11]. Такі точки зору є достатньо вузькими, оскільки не створюють повного уявлення про функціонування суб'єкта, що підлягає контролю.

Погляди Е. Г. Ванштейна, В. М. Митрофанова, В. Д. Полторадня і В. І. Туровцева є досить загальними [9, с. 31]. На думку інших учених (П. К. Германчука, І. Б. Стефанюка, Н. І. Рубан), до об'єктів треба віднести операції з фінансовими ресурсами, порядок використання яких визначено законодавством [1, с. 23]. Але з цим погоджуватися не варто, тому що

перевірці буде підлягати певний напрямок, і заздалегідь невідомо, чи все відображено у чинному законодавстві. Якщо буде виявлена операція, яка не зазначена в чинному законодавстві, то це – прецедент конфлікту інтересів, унаслідок якого застосовуються штрафні санкції і закріплюються відповідні норми на законодавчому рівні.

Проведений аналіз наукових поглядів щодо об'єкта ДФК дає підстави вважати, що жодне з них не є повним. Проте всі вони є основою для формування загального погляду в даному питанні: об'єкт має чітко визначати, що перевіряти. Отже, об'єктом ДФК у сфері морського страхування є певний напрямок діяльності суб'єкта, який контролюється (СО–члени Морського страхового бюро (абз. 3 ст. 242 КТМУ)), з погляду правомочності, ефективності, доцільності операцій з фінансовими ресурсами. Для аналізованого напрямку, згідно з абз. 1, 2 ст. 242 КТМУ, судно, у тому числі й таке, що будується, вантаж, фрахт, плата за проїзд, орендна плата, очікуваний від вантажу прибуток і вимоги, що забезпечуються судном, вантажем і фрахтом, заробітна плата, інші види винагороди капітана, інших осіб суднового екіпажу, цивільна відповідальність судовласника і перевізника, а також ризик, узятий на себе страховиком (перестраховання) повинні бути вказані у договорі страхування [3].

Держава виявляє зацікавленість щодо даних страхових відносин. ДФК здійснюється за витрачанням страховиком грошових коштів, які для нього є джерелом виплати страхового відшкодування при майновому страхуванні. Варто відзначити, що тут наявні два складники: економічна – витрачання грошових коштів страховиком та юридична – умови страхування об'єкта та страховий випадок.

Можливість контролю зумовлена певним зв'язком між об'єктом і суб'єктом: прямий (забезпечує результати контрольного впливу, застосовані для прийняття рішень) та зворотний (характеризує якість проведення ДФК, вказує на ступінь його впливу на об'єкт). Його відсутність може призвести до неможливості здійснення контролю [13, с. 10]. Взаємозв'язок між суб'єктом, об'єктом і контрольними діями є системою контролю.

Для розуміння поняття «суб'єкт ДФК за діяльністю українських СК щодо перевезень вантажів на морському транспорті», треба розглянути більш загальний термін – «суб'єкт контролю», або «контролюючий суб'єкт», із застосуванням філософського методу дослідження – аналіз. Так, «суб'єкт контролю – це носій контрольних функцій щодо об'єкта контролю [14, с. 343]». Вважаємо, що таке бачення

не є прийнятним, оскільки тут не конкретизовано, що може бути таким суб'єктом. На думку деяких учених (В. А. Бабенко, Н. М. Стоянової, М. І. Шутова), це є «особи та органи, що мають повноваження на здійснення контролю за виробничою та фінансовою діяльністю підприємства (установи, організації), а також право втручатися в його оперативну діяльність та притягувати винних до відповідальності [15, с. 13–14]». Це тлумачення у своїй основній частині не повністю відображає сутність досліджуваного суб'єкта, бо спостерігається тавтологія: «суб'єкт контролю – особи та органи, що мають повноваження на здійснення контролю». Крім того, для кращого розуміння аналізованого суб'єкта необхідно узагальнити об'єкт перевірки, а фразу «притягувати винних до відповідальності» замінити формулюванням «подавати дані про винних осіб до відповідних органів». Тоді суб'єкт, який здійснює контроль, не є заінтересованою особою і сумлінно буде виконувати свої обов'язки.

Учені В. Т. Александров, П. К. Германчук, О. І. Назарчук, Н. І. Рубан та І. Б. Стефанюк розглядають суб'єктів ДФК як юридичних осіб, які згідно з урегульованими правовими нормами від імені держави здійснюють перевірку діяльності суб'єктів господарювання за дотриманням ними встановлених обмежувальних параметрів щодо обігу фінансових ресурсів [1, с. 23]. Ми вважаємо, що такі визначення також не є повними: здійснювати активнопасивні дії буде безпосередньо представник органу, який проводить контроль, тобто фізична особа, при цьому це стосується підконтрольного, а не ревізійної одиниці чи суб'єкта господарювання взагалі.

У стандарті державний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна, що затверджений наказом Головкин України № 168 від 9 серпня 2002 р., під суб'єктами ДФК розуміють «міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, які наділені повноваженнями на здійснення фінансового контролю, їх самостійні контрольно-ревізійні підрозділи або інші їхні підрозділи (особи), які наділені такими повноваженнями» [13]. Таке визначення, на наш погляд, є достатньо обмеженим, оскільки до суб'єктів ДФК віднесли тільки органи виконавчої влади, хоча опосередковану участь також беруть і Президент України, і ВРУ тощо.

Однак у підпункті 14 п. 1 ст. 1 законопроекту «Про систему державного фінансового контролю в Україні» № 1131 від 3 червня 2002 р. під органом ДФК розуміють «державний орган або його підрозділ чи посадова особа,

уповноважені державою на здійснення функцій державного фінансового контролю» [13]. Така точка зору не є досконалою, бо, по-перше, у відносинах беруть участь суб'єкти, по-друге, зайвим є формулювання «уповноважені державою».

У підпункті 2 п. 1 ст. 1 законопроекту «Про державний фінансовий контроль» № 2020 від 8 лютого 2008 р. суб'єктом ДФК є «орган, його підрозділ чи їх службові особи, які відповідно до законодавства уповноважені на здійснення державного фінансового контролю і прийняття управлінських рішень щодо адміністративної та фінансової відповідальності порушників фінансового, у тому числі бюджетного, законодавства» [13]. Дане визначення у своїй основній частині містить тавтологію: «суб'єкт державного фінансового контролю – орган, його підрозділ чи їх службові особи ... уповноважені на здійснення державного фінансового контролю», і тим самим не відображає сутність досліджуваного поняття.

Проведене нами дослідження свідчить, що більшість спеціалістів відносить до контролюючих суб'єктів орган, який здійснює контроль. Однак така точка зору є неправомірною, оскільки наявне повторення і, як було вже зазначено вище, до характерних рис контролю належить виконання активно-пасивної ролі. Отже, враховуючи результати наукового аналізу, можна дати таке (скореговане) визначення: суб'єктами ДФК за діяльністю українських СО щодо перевезень вантажів на морському транспорті може бути орган, його підрозділ чи їх службові особи, які, відповідно до чинного законодавства, уповноважені здійснювати активно-пасивної дії щодо підвідомчих суб'єктів за дотриманням останніми норм чинного законодавства при операціях з фінансовими ресурсами та в разі необхідності подавати дані про винних осіб до відповідних органів. Для морського страхування в нашій країні такими є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України та Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.

На наш погляд, згідно з наведеним переліком державних органів, які уповноважені здійснювати ФК у морській сфері, опираючись на проведені дослідження функцій ДФК в аналізованому напрямку, можна виділити такі загальні риси: 1) органи, які здійснюють контроль, реалізують у юридичній формі особливу функцію державної влади; 2) функції ДФК властиві лише органам державної влади та управління або їх представникам, тому різні комерційні, недержавні, загальні організації та об'єднання не можуть здійснювати їх (за

винятком, коли вони делегуються їм державними органами); 3) дані функції є інструментом, засобом реалізації функцій держави; водночас контролюючі органи не дублюють їх і не беруть на себе виконання законотворчих, виконавчо-розпорядчих і судових повноважень; 4) ДФК здійснюється від імені держави в цілому, тому що незалежно від того, якими органами реалізуються його функції, вони мають загальнодержавний, а не відомчий характер; 5) система контролюючих органів будується за ієрархічним принципом, проте така структура не повинна перетворитися на самостійну та автономну систему державного контролю.

Слід зауважити, що виконання зазначених функцій ДФК у повному обсязі можливо лише за наявності у контролюючих органів відповідних повноважень, які врегульовані законодавством України. Так, погоджуючись із деякими поглядами А. Мамішева, даний вид контролю набуває повної компетентності при наявності таких прав: 1) за наявності потрібних документів отримувати безперешкодний доступ до інформації та паперів, що перевіряються; 2) вимагати надання коментарів у встановлені строки до виниклих питань у представлений документації; 3) надавати об'єктам контролю рекомендації щодо виправлення виявлених відхилень і порушень; 4) з дозволу компетентних органів призупиняти господарську діяльність тих об'єктів, які не виконують законних вимог установи, що здійснює контроль; 5) притягувати до юридичної відповідальності винних посадових осіб; 6) за допомогою засобів масової інформації оприлюднювати результати контрольних заходів [16, с. 7].

ДФК, як і будь-який інший, виникає лише за наявності підконтрольного об'єкта, хоч деякі вчені вважають, що ним є суб'єкт, який здійснює контроль, а деякі – що ним є як об'єкт, так і суб'єкт [1, с. 23; 15, с. 13–14]. На наш погляд, із такою точкою зору не можна погодитися, бо спочатку виникає операція, для якої в майбутньому будуть встановлені відповідні правові норми, і тільки після цього створюється суб'єкт, який здійснює контроль.

Останнім складником є предмет. Зважаючи на думку вчених В. А. Бабенка, Н. М. Стоянової та М. І. Шутова, що займаються дослідженням ДФК, будемо розуміти його як «дотримання встановлених правил формування, розподілу і використання фінансових ресурсів» [15, с. 19].

Для розкриття сутності ДФК в аналізованій сфері необхідно спочатку виявити його загальну структуру. Так, з одного боку, це одна з функцій управління суспільними фінансовими

ресурсами, а з іншого – певний вид людської діяльності з характерними для неї формами, методами і засобами [4, с. 44].

Отже, у результаті дослідження сутності ДФК за діяльністю українських СК щодо перевезень вантажів на морському транспорті, можна стверджувати про: 1) наявність активно-пасивних дій з боку уповноважених законодавством державних органів або їх представників щодо функціонування українських СК, тобто контролю щодо того, чи відповідають реальні фінансові правовідносини правовим нормам фінансового законодавства; 2) отримання об'єктивної та достовірної інформації щодо стану законності та доцільності операцій та процесів, які здійснюються з фінансовими ресурсами, дотримання фінансової дисципліни; 3) вживання заходів щодо попередження та усунення порушень законності

й фінансової дисципліни; 4) виявлення причин та умов, які сприяють порушенням норм фінансового законодавства; 5) вживання заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог фінансового законодавства та фінансової дисципліни.

Із вищевикладеного можна визначити, що для ДФК за діяльністю українських СК у морській сфері характерні такі властивості:

- наявність елемента державної діяльності;
- проводиться лише спеціалістами, що професійно здійснюють контрольну діяльність з перевірки виконання рішень органів державної влади;
- здійснюється від імені державних органів незалежно від їхніх завдань та виду діяльності, які вони виконують;
- має державно-владний характер;
- відіграє активно-пасивну роль.

### Література

1. Державний фінансовий контроль : ревізія та аудит / [П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан, В. Т. Александров, О. І. Назарчук]. – К. : АВТ, 2004. – 424 с.
2. Лига : Закон [Электронный ресурс] : компьютер.-прав. система / Всеукр. сеть распространения правовой информ. [Электр. прогр.]. – Версия 7.4. – К., 2009. – Загл. из рук. для пользования. – Ежедн. обновление.
3. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
4. Барабаш Н. С. Удосконалення системи державного фінансового контролю / Н. С. Барабаш, М. О. Никонович // Фінансовий контроль. – 2005. – № 3 (26). – С. 44–47.
5. Бабич В. П. Государственное управление финансами в рыночной экономике / В. П. Бабич, И. В. Сало. – К. : УкрИНТЭИ, 1994. – 100 с.
6. Шохин С. О. Бюджетно-финансовый контроль и аудит // Теория и практика применения в России : науч.-метод. пособие / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 238 с.
7. Білуха М. Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту / М. Т. Білуха. – К. : Вища шк., 1994. – 364 с.
8. Ирвин Д. Финансовый контроль / Ирвин Дэвид ; [пер. с англ. И. М. Шетинской, В. В. Быкова]. – М. : Финансы и статистика, 1998. – 253 с.
9. Стефанюк І. Б. Теоретичні засади побудови нової системи державного фінансового контролю підприємницької діяльності / І. Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2003. – № 1. – С. 29–33.
10. Фінансове право : підручник / [Є. О. Алісов, Л. К. Воронова, С. Т. Кадькаленко та ін.] ; кер. авт. кол. і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х. : Консум, 1999. – 496 с.
11. Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учебник для вузов / Н. Д. Эриашвили – М. : ЮНИТИ – ДАНА ; Закон и право, 2000. – 522 с.
12. Грачева Е. Ю. Финансовое право России / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, Пепеляев С. Р. – М. : ТЕИС, 1995. – 231 с.
13. Чумаченко Н. Г. Социалистический контроль: методы и проблемы / Н. Г. Чумаченко, Б. М. Биренберг, А. А. Шпиг и др. – К. : Наук. думка, 1985. – 252 с.
14. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
15. Шутов М. І. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика) : монографія / М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова – О. : Юрид. літ., 2004. – 136 с.
16. Мамішев А. Зміст і призначення контролю в механізмі управління / А. Мамішев // Економіка, фінанси, право. – 2003. – № 3. – С. 5–8.

*Надійшла до редколегії 18.03.2010*

### Анотації

Сформульовано сутність державного фінансового контролю за діяльністю вітчизняних страхових організацій-членів Морського страхового бюро та властиві їй особливості.

Сформулированы сущность государственного финансового контроля за деятельностью отечественных страховых организаций-членов Морского страхового бюро и присущие ей особенности.

Essence of state financial control on domestic insurance organizations' activity, which are the members of Sea Insurance Bureau and its peculiarities are formulated.