

ку вносить нестабільність у підприємницькі відносини, уловільноє їх прогресивний розвиток.

Саме тому перед регуляторною політикою в сфері підприємницької діяльності було поставлене завдання цюступової відмови від підзаконної нормотворчості, що сприятиме стабільності законодавства, без якої воно не може існувати як постійна система регулювання суцільських відносин, у тому числі в сфері підприємництва. Отже, стабільність правової бази у державі є свосвідно правовою гарантією мідності обраного державою курсу ринкових перетворень та розвитку підприємництва, перспективності регламентованих відносин в сфері підприємницької діяльності.

Список літератури:

1. Коментар до Конституції України. – К., 1998. – 412 с. 2. Алексин А.П., Крамолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 1997. – 672 с. 3. Назаренко С.В. Проблема забезпечення верховенства закону в контексті розвитку законодавства до 2005 р. // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали науково-практичної конференції. Травень 1996 р. м. Київ. – К., 1996. – С. 85-87. 4. Теория государства и права. Курс лекцій / Под ред. П.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672с.

Надійшла до редакції 06.01.2001 р.

*Л.А. Савченко, канд. юрид. наук, доцент,
зав. каф. фінансового права
Академії державної податкової служби України (м. Київ)*

До питання класифікації фінансового контролю за формами

Питання класифікації фінансового контролю уділялася незнання увага в радянській фінансово-правовій науці. Сьогодні в нових умовах розвитку фінансового права, класифікація фінансового контролю є актуальним питанням, бо дає можливість осмислити і розкрити таке багатобічне поняття як “фінансовий контроль”, зрозуміти суть фінансового контролю як інституту фінансового права.

Розглядаючи фінансовий контроль, слід відмітити, що його класифікація має важливе значення для отримання всебічної характеристики. Класифікація повинна бути зручною та зрозумілою. На сьогодні немає єдності у поглядах вчених щодо критеріїв класифікації. У юридичній літературі зустрічаються різноманітні підходи щодо класифікаційних ознак та самих понять “види”, “форми”, “методи”. У свою чергу розробка науково обгрунтованої класифікації є важливою умовою раціональної організації проведення у державі фінансового контролю, бо класифікація має як теоретичне, так і практичне значення. Відсутність єдиних критеріїв класифікації негативно впливає на загальний теоретичний рівень дослідження фінансового контролю як багатобічного

попиття. Також малорозробленість в теорії фінансового контролю не сприяє в подальшому ні розвитку, ні вдосконаленню відповідного законодавства, ні приведенню його у відповідність до сучасних вимог.

При розподілі фінансового контролю за формою слід пам'ятати, що форма – це зовнішнє вираження будь-якого змісту [1]. Під формою фінансового контролю розуміють прояв змісту контролю, його сутності в залежності від часу здійснення контрольних дій [2].

Існування фінансового контролю передбачає встановлення періодичності проведення контрольних заходів, визначення методики перевірок тощо. Саме встановлення періодичності перевірки об'єктів контролю має важливе значення як для правильної організації контрольної роботи, так і для належного функціонування підконтрольного об'єкта.

Зовні контроль часто виступає як перевірка певних явищ і процесів, які вважатимуться об'єктами контролю. На практиці об'єктами контролю є дії людей, від яких залежить функціональний стан цих явищ і процесів. Ця обставина визначає важливість проблеми періодичності контролю, бо його здійснення не повинно порушувати виконання відповідними особами своїх звичайних функцій, а навпаки – сприяти нормальшому трудовому процесу і забезпечити досягнення мети самого контролю [3].

Говорячи про періодичність проведення контрольних заходів або час здійснення контрольних дій) ми говорили про форми фінансового контролю. У теорії і в практиці фінансового контролю розрізняють такі його форми як попередній, поточний, наступний. В основу даної класифікації покладено час проведення контролю. В принципі з такою підставою класифікації і самою класифікацією погоджується більшість вчених [4]. Деякі науковці визнають таку класифікацію, але вважають, що це не форми фінансового контролю, а його види. Такої позиції дотримуються автори навчального посібника “Соціальний контроль в СРСР” та деякі інші вчені [5]. Деякі вважає, що попередній, поточний, наступний контроль є методами фінансового контролю [6]. В.Н. Шеметов та Е.О. Кочерин підтримують думку Ровинського Ю.А., що це є методи фінансового контролю, але в той же час перший виділяє лише попередній і наступний контроль, а другий серед методів контролю виділяє ще й направляючий і фільтруючий як дві конкретні складові поточного контролю [7].

Незрозумілою є позиція І.А. Андрєєва [8], який поділяє фінансовий контроль на попередній, поточний і наступний, в залежності від часу і форм здійснення, посилаючись на монографію Е.О. Вознесенського. Але ж позиція Вознесенського зовсім інша, бо він виділяє попередній і наступний фінансовий контроль як форми фінансового контролю, зазначаючи, що “критерій розмежування цих форм лежить у співставленні часу здійснення контрольних дій з процесами формування і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів” [9]. Тому, на нашу думку, позиція І.А. Андрєєва щодо критерію класифікації фінансового контролю, а це час і форми здійснення, є помилковою. З точки зору автора, не вірною є позиція М.М. Ровинського,

який знову як і попередній вчений, коли проводить класифікацію фінансового контролю за формами, поєднуючи в одному два критерії, зазначає, що “за методами здійснення контролю його форми поділяються на наступні види: попередній контроль; наступний документальний контроль; фактичний контроль; поточний оперативний контроль” [10]. У даному випадку не проводиться розмежування між методами і формами, видами фінансового контролю, і крім цього, вказується що наступний контроль є документальним, а поточний оперативним, що є не зовсім правильним.

Деякі вчені виділяють лише такі форми фінансового контролю як попередній і наступний [11]. Так Е.О. Вознесенський, виділяючи попередній і наступний фінансовий контроль як форми контролю відмічав, що як попередній так і наступний фінансовий контроль здійснюється в ході поточної діяльності об'єктів, який контролюється і виражає зміст поточної оперативної роботи відповідних органів, тому всі контрольні дії він відносив або до попереднього, або до наступного фінансового контролю, а це означає, що на його думку не існує поточного контролю.

На наш погляд, такий підхід до виділення форм фінансового контролю є не зовсім вірним, бо Рахункова палата як орган фінансового контролю використовує, наприклад, такий метод наступного фінансового контролю як перевірка і в межах поточного контролю, якщо об'єктом контролю є не конкретні фінансові операції, а виконання державного бюджету в цілому. Крім цього, якщо в основу класифікації покладено критерій часу здійснення контрольних дій, то межі попереднього фінансового контролю визначаються тим, що він передувє вчиненню операцій, що перевіряються. Поточний фінансовий контроль на відміну від попереднього здійснюється, коли відповідні операції вчиняються, тобто під час їх проведення. Для наступного контролю характерним є те, що він проводиться після того як операції здійснені.

П.С. Пандурківський контроль, що здійснюється в ході виконання фінансових планів, господарсько-фінансових операцій, називає не поточним, а біжучим [12]. З таким визначенням важко погодитися. Автором підтримується позиція вчених, які класифікують фінансовий контроль за формами на попередній, поточний та наступний. Така класифікація є більш вдалою, вона відображає безперервний характер контролю та враховує всі особливості, що існують під час його проведення. Зазначені форми фінансового контролю взаємопов'язані, доповнюють одна одну та утворюють єдине ціле. Навіть у Лімській Декларації керівних принципів контролю зазначено, що ефективний попередній контроль є невід'ємною частиною надійної системи управління довірливими грошовими і матеріальними засобами. При цьому під попереднім контролем слід розуміти перевірку, що проводиться до здійснення адміністративних і фінансових дій, яка може бути проведена вищим органом або іншими контрольними організаціями. Всі інші види контролю є контролем за фактом, тобто перевіряються вже здійснені дії [13].

Попередній фінансовий контроль проводиться до початку реалізації рішень, здійснення фінансових операцій. У даному випадку проходить вив-

чення підстав прийняття такого рішення для встановлення законності і цілеспрямованості фінансових операцій, що підлягають здійсненню. Перевіряється обґрунтованість фінансових розрахунків і відшукуються можливості більш ефективного використання фінансових ресурсів. Такому контролю можуть підлягати, наприклад, копториси установ, документи про відпуск товарно-матеріальних цінностей, видачу коптів, платіжні документи тощо. Також попередній фінансовий контроль проводиться на стадії розробки і прийняття законів і інших нормативних актів з фінансових питань. У даному випадку здійснюється кваліфікована експертна оцінка фінансових результатів впровадження того чи іншого нормативного акту. Попередній фінансовий контроль на основі відповідних розрахунків і аналізу передбачуваних фінансових результатів забезпечує об'єктивність оцінки доцільності прийняття нормативного акту, що стосується фінансових питань. Такий контроль має місце, наприклад, при складанні бюджетів, при прийнятті інших нормативних актів, які стосуються фінансів.

Попередній контроль пронизує всі сфери фінансової діяльності держави, поширюється на всі грошові документи, касову документацію, розрахунки тощо. Передуючи вчиненню фінансових і господарських операцій, попередній фінансовий контроль носить попереджувальний характер. Він сприяє запобіганню багатьох помилок у майбутньому. Його метою є попередження незаконних дій, операцій з фінансовими ресурсами; забезпечення ефективного, раціонального, економного їх витрачання; недопущення безгосподарності; пересічення спроби присвоєння і розкрадання власності та інших дій, що заподіюють шкоду державі; попередження порушення нормативно-правових актів. Слід зазначити, що під час проведення попереднього контролю заходи впливу не застосовуються, бо ще немає місця порушення фінансової дисципліни.

Попередній фінансовий контроль здійснюється різними суб'єктами контролю в межах їх контрольних повноважень. Так, наприклад, до органів, що здійснюють попередній фінансовий контроль, можна віднести: фінансові органи, які здійснюють контроль шляхом розгляду фінансових планів і копторисів, ресстрації платіжних розписів тощо; міністерства і відомства, які аналізують проекти знову ж таки фінансових планів, копторисів підприємств і установ; кредитні установи, що перевіряють платіжні документи такі, як чеки щодо їх оплати; головні (старші) бухгалтера та функціональні служби підприємств і установ, які перевіряють правильність складання платіжних документів, договорів, копторисів, документів на витрачання коптів і товарно-матеріальних цінностей тощо; парламент та органи місцевого самоврядування, які здійснюють контроль під час розгляду відповідних бюджетів.

До речі, в Бюджетному кодексі, хоч і не прямо, але говориться про цей вид контролю, який проводить Державне казначейство щодо здійснення відповідних платежів за дорученням розпорядників бюджетних коптів. Зокрема, Державне казначейство з метою попередження порушень бюджетної дисципліни спочатку перевіряє наявність відповідного бюджетного зобов'язання

для платежу в бухгалтерському обліку виконання Державного бюджету України, відповідність напрямів витрачання коштів бюджетному асигнуванню, наявність у розпорядників бюджетних коштів певних невикористаних бюджетних асигнувань, а потім здійснює платежі.

Цей контроль є найбільш ефективною формою контролю, оскільки краще попереджати порушення і недоліки, ніж потім їх виявляти і застосовувати міри покарання до винних. Тому переваги попереднього контролю не потребують особливих доказів, оскільки він має важливе значення для попередження порушень фінансової дисципліни.

Наступною формою є поточний контроль. Ця форма контролю є найважливішою і найдієвішою в оперативному управлінні фінансами. В спеціальній літературі зустрічається інша назва поточного контролю – оперативний [14]. М.М. Ровинський [15], розглядаючи форми державного контролю, називає його “поточним оперативним”, тобто поєднує два слова в один термін. Така назва зустрічається і в діючих нормативних актах, зокрема в Законі України “Про Рахункову справу” (п. 6 ст. 7). Оскільки поточний фінансовий контроль – це контроль за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю, тобто за власне фінансовим процесом, він супроводжує фінансово-господарські операції, невіддільні від них, то визначення його “оперативним” є дійсно істинним.

Поточний контроль проводиться в короткі проміжки часу в процесі вчинення господарських і фінансових операцій, під час виконання фінансових планів; в ході виконання фінансових зобов’язань перед державою; отримання та використання грошових коштів для адміністративно-господарських видатків, капітального будівництва тощо, проведення грошових операцій, реалізації матеріальних цінностей. Його об’єктом, в першу чергу, є документація, яка безпосередньо пов’язана зі сплатою і отриманням грошових коштів. Спираючись на дані цих документів, поточний контроль дозволяє регулювати господарські операції, які швидко змінюються, бо фактичні запити регулярно зіставляються з дійсними нормативами по витрачанню коштів. Метою поточного контролю є виявлення відхилень від встановлених норм та попередження їх на стадії зародження фінансових операцій, зняття можливості виникнення відхилень безпосередньо під час діяльності суб’єкта господарювання; досягнення найбільш раціонального використання фінансових ресурсів; виявлення додаткових можливостей для збільшення прибутків і зменшення витрат.

Разом з попереднім контролем він здатний відвернути або звести до мінімуму порушення фінансової дисципліни. Як і попередній фінансовий контроль, поточний не носить репресивного характеру. Але на відміну від попереднього він має широкую сферу застосування, бо застосовується на підприємствах, інших суб’єктах господарювання, фінансових органах та кредитних установах, у міністерствах і відомствах. Поточний фінансовий контроль, як правило, здійснюють органи безпосереднього управління фінансовою діяльністю.

Третью формою фінансового контролю є наступний фінансовий конт-

роль. Він проводиться після надходження доходів і витрачання коштів за наслідками фінансово-господарської діяльності, аналізі виконання завдань, проведення грошових операцій, списання матеріальних цінностей тощо з метою з'ясування правильності вчинення господарських і фінансових операцій, законності і доцільності витрачання матеріальних і грошових ресурсів. Л.М. Крамаровський поділяє наступний фінансовий контроль на оперативний і періодичний, зазначаючи, що "оперативний наступний контроль здійснюється всередині звітнього місяця після вчинення процесу, що контролюється, операції або дії у відповідності з його якісною і кількісною характеристикою", а "періодичний наступний контроль проводиться за певний звітний період часу за даними планів, кошторисів, норм і нормативів, первинних документів, виробничих, матеріальних і інших звітів, записам в облікових реєстрах, звітності та іншим джерелам" [16]. З такою позицією важко погодитися, бо як зазначалося вище поточний контроль є оперативним, оскільки саме він, а не наступний контроль пов'язаний з процесом оперативного управління. Періодичний наступний контроль також не слід виділяти окремо, бо коли ми говоримо про періодичність, то маємо на увазі будь-яку форму контролю, а не лише наступний контроль.

У науковій літературі можна зустріти трактування наступного фінансового контролю як виду зовнішнього контролю [17]. На наш погляд, наступний контроль є невід'ємною частиною не лише зовнішнього, а й внутрігосподарського контролю, крім цього його здійснюють всі суб'єкти фінансових правовідносин у межах їх компетенції, тому із зазначеною позицією вчених важко погодитися.

Наступний фінансовий контроль дозволяє визначити стан фінансової дисципліни, причини її порушення. Його особливістю є те, що поряд з виявленням фактів порушень, фінансової дисципліни і різного роду зловживань застосовуються заходи для усунення виявлених недоліків і порушень, здійснюється відшкодування завданої шкоди, винні особи притягуються до відповідальності та намічаються заходи по запобіганню відповідних порушень, покращенню роботи підконтрольного суб'єкта, що, в свою чергу, сприяє попередженню таких порушень у майбутньому. Також до особливості даної форми контролю слід віднести те, що під час його проведення всі сторони господарсько-фінансової діяльності вивчаються поглиблено, що дозволяє виявити недоліки попереднього і поточного контролю.

У порівнянні з попереднім, наступний контроль "дає лише відповідь на питання чи була господарська операція доцільною, а якщо ні, то в чому причина перевитрачання коштів і хто винний" [18].

Всі зазначені форми фінансового контролю: попередній, поточний та наступний нерозривно пов'язані між собою, взаємодоповнюють один одного. Застосування їх в єдності і взаємозв'язку робить контроль систематичним, дієвим, підвищує його ефективність. І не можна не погодитися з Ковальовою Н.О., яка вважає що якщо порушено рівновагу між попереднім, поточним і наступним фінансовим контролем, то покладені на нього завдання не будуть

виконанні, знизиться його ефективність і дієвість. Фінансовий контроль може бути використаний лише при умові правильного співвідношення між всіма трьома формами. Тільки в цьому випадку він стає єдиним і неподільним.

Слід вказати на існування такої форми фінансового контролю, а точніше банківського контролю – як вступний, який здійснюється до моменту створення банків і полягає у перевірці відповідних документів, що подаються для реєстрації. Характеризуючи форми фінансового контролю, необхідно зазначити, що вони відрізняються за метою та часом проведення, а також в певній мірі за суб'єктами, які здійснюють контрольні повноваження.

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що слід якнайшвидше прийняти Закон "Про фінансовий контроль в Україні", в якому вказати форми фінансового контролю – це, в свою чергу, сприятиме і однозначному їх трактуванню, і, відповідно, вплине на ефективність його проведення.

Список літератури:

1. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Большая Российская энциклопедия, Санкт-Петербург: Норинт. – С. 1287. 2. Ковалёва П.А. Понятие и классификация финансового контроля // Вопросы административного и финансового права в свете решений XXVI съезда КПСС. – М., 1983. – С. 88; Э.А. Вознесенский. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 68. 3. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 27-28. 4. Андришко А. Финансовый контроль в капиталистических странах. – М.: Финансы. 1966. – С. 24; Птома Жан-Клод. Государственный финансовый контроль в народной республике Конго и пути его совершенствования: Автореф. дис. ... к. эконим. наук спец. 08.00.10. – К.: Киевский институт народного хозяйства им. О.Коропченка. 1991. – С. 10; Ковалева Н.А. Правовые основы финансового контроля в СССР: Автореф. дис. ... канд. юр. наук спец. 12.00.07. – М.: Всесоюзный юридический заочный институт, 1975. – С. 5; Малени Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. – М.: Наука, 1964. – С. 123; Чудиков А.И. Становление и развитие социалистического контроля. – М.: Знание, 1974. – С. 10; Андреев В. Виды финансового контроля за предпринимательской деятельностью // Российская юстиция. – 1998. – № 10. – С. 13; Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. – 1999. – № 4. – С. 48; Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – С. 63-64. 5. Социальный контроль в СССР: Учебное пособие / Под ред. В.С. Основина – Воронеж: Из-во Воронежского ун-та, 1981. – С. 90; Андришко О.Ф. Государственный контроль: Теория и практика. Национальная академия наук Украины. Институт держави і права ім. Корельського. Відділ проблем державного управління і адміністративного права. – К., 1999. – С. 10; Шошин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России. Научно-методическое пособие. – М.: Физматлит и статистика, 1997. – С. 21. 6. Ровинский Е.А. Основные вопросы советского финансового права. – М.: Юрид. лит., 1960. – С. 180-181. 7. Шеметов В.Н. Развитие социалистического контроля. – Свердловск: Из-во Уральского ун-та, 1988. – С. 65.; Кочерин Е.А. Контроль в системе управления социалистическим производством: Автореф. дис. ... д. эконим. наук спец. 08.00.05. – М.: МГУ им. М.В. Ломоносова. – 1986. – С. 21. 8. Андреев Э.А. Финансовый контроль в СССР. – Казань: Из-во Казанского ун-та, 1974. – С. 36. 9. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит. 1973. – С. 68. 10. Ровинский И.Н. Финансовый контроль в СССР. – М.: Госфиниздат, 1947. – С. 10. 11. Крамаровский Л.М. Реализация и контроль. Изд. 4-е перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1988. – С. 19; Социалистический контроль: методы и проблемы / Чумаченко И.Г., Беренберг Е.М., Шпиг А.А. и др. – К.: Наукова думка, 1985. – С. 36; Александров А.М., Вознесенский Э.А. Финансы социализма. – М.: Финансы, 1974. – С. 330; Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит. – 1973. – С. 68. 12. Цвиркурский П.С. Правовые основы финансовой деятельности держави: проблемы методологии – Чернівці. ЧДУ, 1997. – С. 187. 13. Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. Аналитический обзор и сборник нормативных актов / С.О. Шошин, В.И. Шлейников / Аналитический раздел и общ. редакция С.О. Шошина. – М.: Прометей. – 1998. – С. 42-43. 14. Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права // Юрист. – 1999. – № 4. – С. 48; Финансовое право. Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – С.

63; Финансовое право. Учебник / Отв. ред. Н.И. Хитрикова. – М.: Из-во БЕК, 1995. – С. 86. 15. Романский Н.Н. Финансовый контроль в СССР. – М.: Госфиниздат, 1947. – С. 10. 16. Крамаровская Л.М. Религия и контроль. Изд. 4-е перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1988. – С. 20. 17. Ялбулганов А.А. Финансовый контроль как институт финансового права / Юристъ. – 1999. – № 4. – С. 49; Финансовое право. Учебник / Под ред. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – С. 64. 18. Шметов В.И. Развитие социалистического контроля. – Свердловск: Из-во Уральского ун-та, 1988. – С. 65. 19. Ковалева Н.А. Понятие и классификация финансового контроля // Вопросы административного и финансового права в свете решений XXVI съезда КПСС. – М., 1983. – С. 89.

Надійшла до редакції 30.11.2001 р.

*Л.В. Венедиктова, ад'юкт
каф. цивільно-правових дисциплін
Національного ун-ту внутр. справ*

Порівняльний аналіз довірчого управління майном з альтернативними конструкціями по регулюванню відносин з управління майном

Питання про введення в систему цивільного права України інституту довірчого управління майном постало в момент, коли діючі правові конструкції вже не могли ефективно забезпечувати рух майнового обороту. Після розпаду Радянського Союзу Україна стала власницею величезного промислового та аграрного потенціалу. Зміна суспільних відносин, запровадження ринкових механізмів зробили неможливим правове «обслуговування» правовідносин громадян застарілими конструкціями, що не відповідають часу. В таких умовах з'явилася ідея конструкції довірчого управління майном. Для ефективності її подальшого дослідження і характеристики необхідно перш за все розглянути всі існуючі альтернативні конструкції відносин по управлінню майном, і після порівняльного аналізу визначитися, в чому ж привабливість довірчого управління майном для нинішнього законодавства.

Зупинимося на аналізі його першого і в минулому дуже сильно розвинутого «конкурента» – конструкції довірчої власності. Інститут довірчої власності (траст) і інститут довірчого управління майном мають однаковий предмет регулювання, а саме: відносини, що складаються з призову діяльності управляючого майном по ефективному здійсненню правочинностей власника майна в інтересах останнього або вказаної ним особи. Проте, маючи однаковий предмет регулювання правовідносин та іноді мету їх встановлення, ці інститути оперують різними методами, правовими засобами досягнення цієї мети. Історія виникнення і розвитку траста веде нас ще з часів Стародавнього Риму. Орієнтуючись на принципи доброти, вірності, довіря, які властиві дружбі, римський юрист заклав основу фидуціарного контракта, тобто зобов'язальних відносин, що базуються на вірі. У довершеному вигляді інститут довірчої власності сформувався в Англії. Саме в англосаксонській правовій сім'ї конструкція довірчої власності є «життєвою карткою», яскравим відокремленням цієї правової сім'ї.