

Нормативне закріплення

державного фінансового контролю в Україні



Л. В. Гурська

кандидат філософських наук, доцент кафедри фінансового права Національного університету державної податкової служби України

Стаття присвячена дослідженню державного фінансового контролю як складової частини інституту фінансової відповідальності. Проаналізовано сутність та характерні особливості державного фінансового контролю. Обґрунтовано необхідність уніфікації легального визначення державного фінансового контролю. Запропоновано авторське визначення даного поняття.

Ключові слова: фінансовий контроль, фінансова відповідальність, фінансове правопорушення, публічні фінанси.

Статья посвящена исследованию государственного финансового контроля как составной части института финансовой ответственности. Проанализированы сущность и характерные особенности государственного финансового контроля. Обоснована необходимость унификации легального определения государственного финансового контроля. Предложено авторское определение данного понятия.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансовая ответственность, финансовое правонарушение, публичные финансы.

The article devoted to the state financial control as a part of the financial responsibility institute. Analyzed the nature and

characteristics of the state financial control. Grounded the necessity of the unification of the legal definition of state financial control. Offered the author's definition of this concept.

Keywords: *financial control, financial responsibility, financial offenses, public finances.*

Розглядаючи фінансову відповідальність як комплексний інститут, слід підкреслити в її складі державний фінансовий контроль як основну передумову та пріоритетний механізм застосування цього виду юридичної відповідальності. Адже саме завдяки державному фінансовому контролю з боку уповноважених державно-владних суб'єктів виникає можливість найбільш оперативно та виважено застосовувати відповідні санкції за порушення встановлених фінансово-правових норм. Виявивши відповідне порушення чинного законодавства, контролюючі органи можуть з комплексним урахуванням обставин кожної справи найбільш точно визначити міру суспільної шкідливості кожного конкретного діяння та встановити при цьому належну йому санкцію.

Про важливість та обґрунтованість здійснення державного фінансового контролю переконливо свідчать положення ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю, до складу якої входить і Україна. Відповідно, організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами, оскільки таке управління зумовлює відповідальність держави перед суспільством. Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і пору-

шень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії. В такому разі в уповноважених органів влади буде можливість прийняти коригуючі заходи, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або зменшення таких порушень у майбутньому [1].

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що нині існує три нормативних дефініції державного фінансового контролю. Причому нормативні акти, в яких вони закріплені, мають різну галузеву приналежність: аграрна політика, охорона здоров'я, публічні фінанси. Саме тому неоднозначність визначення понять державного фінансового контролю (далі – фінансовий контроль) різними органами державної влади слід характеризувати негативно. Адже здійснення фінансового контролю безпосередньо залежить від законодавчого забезпечення. А якщо в чинному законодавстві немає навіть єдиної дефініції, яка б застосовувалася до всіх сфер суспільних відносин, то про високий рівень ефективності застосування фінансової відповідальності стверджувати не доводиться.

Таким чином актуальність нашої статті пояснюється суттєвим значенням фінансового контролю для належного функціонування фінансової відповідальності, а також значними розбіжностями, що існують в нормативних формулюваннях вказаного виду контролю та можуть призвести до виникнення ускладнень у процесі забезпечення використання публічних фінансів в Україні.

Відповідно, метою статті є встановлення сутності та основних характеристик фінансового контролю, аналіз позицій науковців з даного приводу, характеристика інституційного забезпечення функціонування цього правового інсти-

туту, а також обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Процес застосування фінансового контролю уповноваженими на це органами став предметом дослідження таких вітчизняних вчених, як: В. Т. Білоус, А. К. Воронова, А. В. Гуцаленко, А. Г. Зюнькін, А. М. Касьяненко, А. В. Катроша, Г. О. Кравченко, О. П. Орлюк, Г. І. Пінькас, Н. Ю. Пришва та ін. Але вимагають подальшого дослідження питання щодо вдосконалення нормативного забезпечення цього фінансово-правового інституту.

Для встановлення сутності фінансового контролю та його відповідного закріплення в нормативних актах визначимося з ключовими термінами: «контроль» та «фінанси». На думку авторів юридичної енциклопедії, контроль передбачає здійснення перевірки виконання законів, рішень тощо. Контроль також виступає однією з найважливіших функцій державного управління. За об'єктами, суб'єктами і сферами контроль поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та ін. [2, с. 323].

Однак досить усталеним в теорії фінансового права є визначення фінансів як відносин між людьми з приводу формування, розподілу й використання грошових фондів [3, с. 39]. На жаль, у чинному спеціальному законодавстві поняття фінансів не закріплено, що і створює передумови для неоднокового тлумачення цієї категорії науковцями та правозастосовними органами.

Зважаючи на наведені вище дефініції, можемо навести узагальнене визначення фінансового контролю як процесу здійснення перевірки виконання законів та інших нормативних актів у сфері суспільних відносин, що виникають з приводу формування, розподілу й використання грошових фондів.

Слід звернути увагу також на нормативні визначення фінансового контролю, яких на сьогодні налічується три. Вони містяться в підзаконних нормативних актах різногалузевих відомств: Держказначейства, Міністерства охорони здоров'я, а також колишнього Міністерства аграрної політики України. Найбільш точним видається визначення, дане Державним казначейством України в Наказі №407 від 07.10.2008 р., зокрема: фінансовим контролем є перевірка відповідності виконуваних операцій та їх відображення в бухгалтерському обліку та звітності вимогам законодавства України [4]. На нашу думку, наведення в дефініції закритого переліку об'єктів контролю невіправдано звужує сферу його застосування, оминаючи увагою державний контроль у сфері податкових, митних та валютних відносин.

Ще однією проблемою у процесі законодавчого закріплення поняття фінансового контролю виступає відсутність єдності у нормативних визначеннях аналізованого поняття. Положення Наказу Міністерства аграрної політики України №112 від 22.02.2007 р. свідчать, що у розумінні названого органу влади фінансовий контроль виступає функцією дослідження суб'єктом фінансового контролю об'єкта фінансового контролю, спрямована на забезпечення дотримання законності, ефективності та економічної доцільності в ході формування, володіння, використання і відчуження об'єктів права власності [5].

Вдаючись до обґрунтування потреби уніфікації легального визначення, необхідно підкреслити, що предметом фінансового контролю є фінансові операції, пов'язані зі створенням та використанням фондів коштів. Проте об'єкт фінансового контролю значно ширший за просто перевірку фінансових ресурсів, оскільки в кінцевому підсумку конт-

ролюється і використання матеріальних, природних, трудових ресурсів під час опосередкування фінансовими відносинами процесів національного виробництва й перерозподілу. Особливо слід підкреслити, що потреба належного визначення фінансового контролю є найістотношою стосовно державного фінансового контролю, що має місце при формуванні публічних фондів коштів.

Мета державного фінансового контролю проявляється в системі завдань, що стоять перед цим інститутом, зокрема:

перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою та муніципальними органами всіма суб'єктами фінансових правовідносин;

перевірка правильності використання державними й муніципальними установами, організаціями і підприємствами грошових коштів (бюджетних коштів, банківських позик і т. п.);

перевірка дотримання правил здійснення різноманітних фінансових операцій, розрахунків, зберігання грошових коштів вищезазначених суб'єктів;

виявлення внутрішніх резервів виробництва, економніше та ефективніше використання матеріальних і грошових ресурсів;

превентивне завдання, що полягає у запобіганні можливим порушенням фінансового законодавства та фінансової дисципліни;

перевірка законності діяльності державних і муніципальних органів, що беруть участь у фінансовій діяльності [6, с. 124].

На думку професора О. П. Орлюк, головним завданням фінансового контролю є підтримка фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням і вжиття заходів примусу за їх учинення. Відповідно, ключовим у процесі здійснення аналізованого виду контролю є забезпечення фінансової дисципліни,

що полягає в дотриманні органами державної влади й місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання всіх форм власності, об'єднаннями громадян, а також фізичними особами встановлених законодавством і нормативно-правовими актами фінансово-правових норм.

Зважаючи на дану позицію, фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність уповноважених державою органів, спрямована на дотримання законності, фінансової дисципліни й раціональності у реалізації публічної фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання публічних фондів коштів із метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин [7, с. 148-149].

Як вважає Л. В. Гуцаленко, фінансовий контроль – це комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає у встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів з метою ефективного соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин [8, с. 6].

З наведених позицій вчених слід виділити те, що пріоритетним завданням фінансового контролю є перевірка дотримання законності фінансово-економічного законодавства, забезпечення високого рівня фінансової дисципліни, запобігання фінансовим правопорушенням та застосування штрафних заходів при їх здійсненні.

Існує також думка, що фінансовий контроль слід розглядати як одну з функцій управління. В такому аспекті фінансовий контроль перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями управління й одночасно оцінює рівень виконання цими функціями своїх завдань за допомогою «зворотного зв'язку», що дозволяє суб'єкту управління не тільки вчасно отримати інформацію про результати діяльності, а й передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення більш ефективного результату [9, с. 57]. Більше того, така ж позиція домінує в різногалузевих нормативно-закріплених дефініціях фінансового контролю.

На наше переконання, фінансовий контроль необхідно розглядати все ж як процес, а не функцію окремого органу, адже застосування кожного з видів юридичної відповідальності розрізнено кожним органом не дозволятиме виробити певний уніфікований підхід до її застосування. Саме тому поняття фінансового контролю повинно розглядатися як процес застосування комплексу нормативно-закріплених процедур, що спрямовані на перевірку дотримання законодавства в сфері фінансово-правових відносин, запобігати виникненню порушень, а також застосування відповідних санкцій у випадку порушення правових приписів.

Додатковим аргументом щодо фігурування фінансового контролю як комплексного процесу, а не функції окремого суб'єкта, виступає кількісний та якісний склад компетентних органів у цій сфері. Інституціональну організацію державного фінансового контролю на центральному рівні в Україні складають: Рахункова палата України, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Державне казначейство України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Націо-

нальна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національний банк України, Державна служба фінансового моніторингу України та ін.

На перелічені державні органи покладається реалізація найважливіших функцій державного фінансового контролю, що визначають його мету на сучасному етапі розвитку – встановлення реального стану фінансової системи та вплив на управління фінансами. В цій системі поєднані контролюючі органи, для яких головним призначенням є здійснення контролюючих функцій та які в той же час можна поділити на дві підгрупи: а) контроль виключно в сфері фінансів (Державна фінансова інспекція України, Рахункова палата України тощо); б) контроль не лише в сфері фінансів (наприклад – Державна митна служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку тощо) [10, с. 59].

Повноваження названих органів влади закріплені в нормативних документах, наприклад: Закон України «Про державну податкову службу в Україні», Закон України «Про Національний банк України», Закон України «Про Рахункову палату» та ін. У кожного з названих державно-владних суб'єктів є власна система функцій, в яку досить проблематично інтегрувати уніфіковане поняття фінансового контролю. Саме тому за доцільне вважаємо сформулювати загальне визначення фінансового контролю, що могло б використовуватися усіма органами влади, які реалізують свою компетенцію в сфері формування, розподілу й використання публічних фондів коштів.

Таким чином, провівши аналіз спеціального законодавства, а також розглянувши позиції провідних науковців в сфері фінансового права, слід зробити висновок, що державний фінансовий контроль виступає одним із пріоритетних елементів фінансової відповідальності, забезпе-

чуючи уповноваженим суб'єктам можливість найбільш оперативно та виважено застосовувати відповідні санкції за порушення встановлених фінансово-правових норм. На сьогодні здійснення державного фінансового контролю покладено на значну кількість органів влади, що зумовлює високий ступінь важливості належного законодавчого забезпечення цього процесу. Разом з тим, чинними нині є три дефініції державного фінансового контролю, що призводить до неоднакового тлумачення цього поняття в правозастосовчій практиці. Склалася тенденція до різного трактування фінансового контролю, залежно від сфери суспільних відносин. На нашу думку, така ситу-

ація може призвести до відсутності єдиного підходу в реалізації всієї системи фінансової відповідальності, що негативним чином вплине на ефективність її застосування. Отже, для вирішення існуючих та потенційних проблем, окреслених в дослідженні, вважаємо за доцільне закріпити уніфіковане визначення державного фінансового контролю, під яким слід розуміти процес застосування уповноваженими органами влади системи процедур, що спрямовані на перевірку дотримання підконтрольними об'єктами положень фінансового законодавства з метою забезпечення фінансової дисципліни у процесі формування, розподілу й використання публічних фондів коштів.

Список використаної літератури

1. Лімська декларація керівних принципів контролю: прийнята Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю 01.01.1977 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / НАНУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Гол. ред. Ю. С. Шемшученко. – К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. – Т. 3: К-М. – 2001. – 792 с.
3. Фінансове право України: навч. посіб.: за вимогами кредитно-модульної системи організації навчального процесу / Воронова Л. К. [та ін.]; за заг. ред. Л. К. Воронової. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
4. Про затвердження Термінологічної бази системи внутрішнього контролю та аудита Державного казначейства України: Наказ Державного казначейства України №407 від 07.10.2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
5. Про затвердження Інструкції про порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики України: Наказ Міністерства аграрної політики України №112 від 22.02.2007 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
6. Финансовый контроль: Учеб. пособ. / Грачева Е. Ю., Толстопятенко Г. П., Рыжкова Е. А. – М.: Издательский дом «Камерон», 2004. – 272 с.
7. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підруч. / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
8. Гуцаленко Л. В. Державний фінансовий контроль: навч. посіб / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
9. Пінькас Г. І. Фінансовий контроль: проблеми визначення категорії / Г. І. Пінькас, Л. В. Катроша // Економічний простір. – 2011. – №48/2. – С. 150-158.
10. Білоус В. Т. Інституційні засади фінансового контролю в системі правового регулювання обігу публічних коштів / В. В. Білоус // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 58-63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>