

УДК 347.73

М. В. Глух,
кандидат юридичних наук,
доцент,
О. П. Мельник,
кандидат юридичних наук,
доцент,
Університет ДФС України

ФУНКЦІОНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті зосереджено увагу на необхідності належного правового врегулювання діяльності органів фінансового контролю. Проаналізовано основні правові гарантії та їхній вплив на функціонування законності в державі. Надана характеристика базових гарантій діяльності органів фінансового контролю.

Ключові слова: правові гарантії, принципи, законність, органи фінансового контролю, фінансовий контроль.

М. В. Глух,
кандидат юридических наук,
доцент,
Е. П. Мельник,
кандидат юридических наук,
доцент,
Університет ГФС України

ФУНКЦИОНАЛЬНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В статье сосредоточено внимание на необходимости надлежащего правового регулирования деятельности органов финансового контроля. Проанализированы основные правовые гарантии и их влияние на функционирование законности в государстве. Дана характеристика базовых гарантий деятельности органов финансового контроля.

Ключевые слова: правовые гарантии, принципы, законность, органы финансового контроля, финансовый контроль.

M. V. Glukh,
*Candidate of Juridical Science,
Associate Professor;*

O. P. Melnyk,
*Candidate of Juridical Science,
Associate Professor,
University of SFS of Ukraine*

FUNCTIONAL AND PROCESSING GUARANTEES OF ACTIVITIES OF BODIES OF STATE FINANCIAL CONTROL

In the article attention is concentrated on the necessity of the proper legal settlement of activity of organs of financial control. Attention applies on basic legal guarantees and to their influence on functioning of legality in the state. Thus, description of base guarantees of activity of organs of financial control is conducted.

Key words: *legal guarantees, principles, legality, organs of financial control, financial control.*

Процес становлення системи контролюючих органів пов'язаний з належним нормативно-правовим врегулюванням їхньої діяльності. Закріплені в законодавстві завдання, повноваження, правила здійснення фінансового контролю є надійним засобом забезпечення належної діяльності контролюючих суб'єктів.

Діяльність органів державної влади, зокрема до них належать і органи фінансового контролю, забезпечується системою гарантій, які слугують важливою та необхідною умовою ефективного їх функціонування та реалізації покладених на них завдань.

У науковій літературі значна увага приділяється принципам діяльності органів фінансового контролю, їх часто ототожнюють з гарантіями.

Наукова спільнота неодноразово піддавала дослідженню питання гарантій діяльності органів державної влади. Ними були В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, Л. К. Царьова, Л. А. Савченко, О. В. Фатхутдінова, К. В. Ніколіна, О. В. Мандриченко та інші.

Враховуючи те, що гарантії розглядаються як закріплені в законодавстві необхідні правила, за якими здійснюють свою діяльність органи фінансового контролю, вони завжди будуть актуальними і потребуватимуть постійного вдосконалення та перегляду з боку компетентних органів. Адже результатом їхнього дотримання є забезпечення законності в діяльності контролюючих суб'єктів.

Завданням статті є розглянути поняття «гарантії», «принципи», «законність» у діяльності органів фінансового контролю, виділити основні види гарантій та охарактеризувати їх.

Для впровадження правових механізмів діяльності органів фінансового контролю та становлення на шлях європейського розвитку залишається важливим використання принципів діяльності органів фінансового контролю.

Загальновідомо, що принципи – це основоположні засади (ідеї), на яких базується побудова і функціонування органів фінансового контролю.

Як зазначають науковці, зокрема Г. В. Атаманчук, критерієм ефективності застосування принципів організації та діяльності органів виконавчої влади є передусім досягнення системності державного управління, а через неї – гармонійності й комплексності суспільного життя в цілому та її окремих сфер (галузей) [1, с. 393].

Кожний принцип є тим вихідним положенням, які в сукупності визначають роль органу фінансового контролю в системі державної влади та реалізації законності в суспільстві.

За переконанням М. С. Міхровської, проголошення тих чи інших принципів функціонування влади може стати одним із інструментів впливу на суспільство в масштабах усієї держави [2, с. 56].

Не випадково чинне законодавство закріплює систему принципів діяльності органів фінансового контролю. Так, Закон України «Про Рахункову палату» [3] в статті 3 закріплює, що діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості, у Податковому кодексі України у статті 4 визначено принципи податкового законодавства. У Законі України «Про державну службу» міститься положення в статті 4, що державна служба здійснюється з дотриманням принципів. При цьому наводиться 10 принципів, аналізуючи які, слід зазначити, що посадові особи органів фінансового контролю під час реалізації своєї основної діяльності дотримуються принципу верховенства права та законності, а всі інші принципи, на нашу думку, лише побічно впливають на реалізацію контрольної діяльності органами фінансового контролю. У зв'язку з цим єдиним базовим принципом діяльності органів фінансового контролю залишається принцип законності.

З метою дотримання та реалізації принципів фінансового контролю у контрольному процесі держава повинна встановлювати систему їх гарантій [4, с. 10].

Як співвідносяться між собою принципи та гарантії діяльності органів фінансового контролю? Щоб відповісти на це запитання, проаналізуємо поняття законності.

Принцип законності був і залишається головним принципом діяльності органів фінансового контролю. При цьому в юридичній літературі законність розглядають як: 1) принцип діяльності органів фінансового контролю; 2) правовий режим.

Характеризуючи законність як принцип, зводимо його до точного і неухильного дотримання законів та підзаконних нормативних актів як органами фінансового контролю, так і всіма громадянами. Але законність набагато ширше поняття. Це не лише дотримання нормативно-правових актів, але і непорушення прав громадян, а також можливість останніми реалізувати право на захист у випадку порушення їхніх прав та законних інтересів.

Порушенням законності слід вважати не тільки невиконання законів, але і порушення механізму забезпечення правильного і неухильного їх застосування та відсутність для цього необхідних гарантій.

Як закріплено в Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [5], ефективна система фінансового контролю за управлінням державними ресурсами та їхнім використанням є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, а і, по суті, дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами.

Саме існування гарантій сприятиме впровадженню принципів діяльності органів фінансового контролю.

Юридичні гарантії – законодавчо закріплені засоби охорони суб'єктивних прав громадян і організацій, способи їх реалізації, а також засоби забезпечення законності і охорони правопорядку, інтересів особистості, суспільства і держави [6]. О. В. Міцкевич [7, с. 16] стверджує, що юридичні гарантії – це встановлений державою порядок діяльності державних органів та установ, громадських організацій, спрямований на попередження та припинення посягань на права громадян, на відновлення цих прав і залучення до відповідальності за порушення цих прав.

Гарантії є невід'ємною складовою правової бази держави. Вони є надійним засобом забезпечення належної діяльності органів фінансового контролю і водночас захисту громадян і суб'єктів господарювання від неправомірних дій контролюючих осіб.

Основною ознакою юридичних гарантів є їхнє закріплення в нормативно-правових актах.

Законність у сфері фінансового контролю нерозривно пов'язана з державною дисципліною, тобто точним і неухильним дотриманням органами фінансового контролю покладених на них повноважень. Державна дисципліна спрямована на забезпечення чіткої діяльності органів фінансового контролю щодо виконання повноважень у сфері фінансового контролю. Правова гарантія є головним засобом та умовою існування законності у сфері фінансового контролю та діяльності органів, що його здійснюють, зокрема.

У науковій літературі поділ правових (юридичних) гарантій відбувається за різними критеріями, які слід класифікувати на загальні і спеціальні, внутрідержавні (національні) та міжнародні [4, с. 10]. Так, В. М. Горшенев та І. Б. Шахов, вивчаючи питання теорії юридичного процесу, поділяють юридичні гарантії на три види: 1) загальні гарантії контрольної діяльності; 2) гарантії контролюючих суб'єктів; 3) гарантії підконтрольних об'єктів [8, с. 111–112]. Проте, на нашу думку, поділ правових гарантій слід провести за їхнім впливом на здійснення органами фінансового контролю їхніх повноважень.

Пропонуємо такий поділ гарантів на групи. Це функціонально-процесуальні правові гарантії, фінансово-матеріальні та гарантії захисту. До першої групи відносять: врегулювання правового статусу органів фінансового контролю, здійснення фінансового контролю уповноваженими на те органами, гарантію регламентації контрольної діяльності органів фінансового контролю, відповідальність посадових осіб за належне здійснення фінансового контролю.

До другої – матеріально-технічне забезпечення, відшкодування шкоди, заподіяної посадовій особі, соціальне страхування.

До третьої – відповідальність посадових осіб за невиконання чи неналежне виконання контрольних повноважень, відшкодування шкоди, заподіяної підконтрольному суб'єкту, відповідальність за протидію органам фінансового контролю, невтручання в господарську діяльність з боку органів фінансового контролю та не порушення нормального режиму роботи підконтрольного суб'єкта, оскарження рішень, дії або бездіяльність контролюючих суб'єктів.

Більш детально зупинимося на функціонально-процесуальних гарантіях, яким характерні ознаки:

- 1) чітко розмежовують дії під час здійснення тієї чи іншої контрольної дії;
- 2) закріплюють єдині підходи до проведення фінансового контролю;
- 3) захищають сферу фінансового контролю від непрофесійних спеціалістів;
- 4) є засобом належної реалізації посадовими особами органів фінансового контролю наданих їм повноважень;
- 5) захист від неправомірних дій органів фінансового контролю.

Першою гарантією цієї групи є врегулювання правового статусу органів фінансового контролю. Чинні нормативно-правові акти регламентують повноваження органів фінансового контролю. Це закони та підзаконні нормативні акти, наприклад, Закон України «Про Рахункову палату», Постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджено Положення про Державну аудиторську службу України, Положення про Державну фіскальну службу України, укази Президента України та інші підзаконні акти. Проблемною залишається ситуація, коли правовий статус одного органу фінансового контролю врегульовують майже однакові нормативні акти, наприклад, Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України у 2016 році та чинне Положення про Державну фінансову інспекцію України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України у 2014 році. Такі ситуації нормативно-правового регулювання слід усувати та уникати виникнення.

Недоліком чинної правової бази є відсутність єдиного нормативного акта, який би закріпив загальні питання фінансового контролю та систему органів фінансового контролю.

Вперше розмежування повноважень органів державного фінансового контролю було проведено в Указі Президента «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» у 1998 році. Згодом найбільш вдалим документом, що визначив би систему органів фінансового контролю, міг би стати проект Закону «Про державний фінансовий контроль» від 08.02.2008 № 2020, що сьогодні не прийнятий.

Наступною гарантією, що пов'язана з попередньою, слід зазначити гарантію регламентації контрольної діяльності органів фінансового контролю.

Для органів фінансового контролю сукупність контрольних дій у рамках їх повноважень, що врегульована законом і виходить за його межі, є порушенням. Адже для посадових осіб органів фінансового контролю «заборонено все, крім того, що прямо дозволено в законі».

Відсутність єдиних стандартів та процедур здійснення фінансового контролю ставить за необхідне від центральних органів виконавчої влади в сфері фінансового контролю розробляти та затверджувати підзаконні нормативні акти. Нагальним залишається вирішення питання стосовно прийняття єдиних процесуальних нормативних актів щодо порядку організації та здійснення фінансового контролю, що сприятиме його уніфікації та стандартизації, а це, в свою чергу, забезпечить можливість реалізації основних правових засад діяльності органів фінансового контролю.

Не менш важливою є третя гарантія – здійснення фінансового контролю уповноваженими на те органами.

На сьогодні поділ підконтрольних суб'єктів господарювання зі здійснення щодо них контролю проводиться за компетенцією контролюючого органу. Для виконання своїх повноважень в органи фінансового контролю слід проводити відбір не лише за освітніми характеристиками, але і досвідом та практичними навичками. Адже не випадково на такі посади вимагають від працівників не лише загальний стаж зі спеціальності, але і в даній сфері зокрема. Наприклад, відповідно до статті 19 Закону України «Про Рахункову палату» [3], вимогами для членів Рахункової палати є вища освіта, не нижче ступеня магістра, загальний стаж роботи не менше ніж сім років, стаж роботи у сфері державного контролю (аудиту), економіки, фінансів або права не менше ніж п'ять років.

Відбір в органи фінансового контролю здійснюється за відповідною процедурою, що може передбачати участь у конкурсі. Але основна увага повинна приділятися професійним навичкам, досвіду в цій сфері.

Розкриваючи зміст такої гарантії, слід зазначити про наявність у повноваженнях органів фінансового контролю необхідних нормативно-врегульованих засобів для реалізації контрольних повноважень. Контролюючі суб'єкти мають право надавати обов'язкові для виконання вимоги щодо усунення виявлених порушень, знайомитися з бухгалтерською та іншою документацією, що використовується для ведення діяльності, вилучати копії документів та інші.

Згідно з чинним законодавством вилучення оригіналів документів, опечатування кас та складських приміщень, а також проведення позапланових контрольних заходів здійснюється за рішенням суду. Що, на нашу думку, може вплинути на необхідність негайного вжиття заходів та відобразитися на результатах фінансового контролю.

Чітке закріплення в законодавстві кваліфікаційних вимог до посадових осіб органів державного фінансового контролю та їхнє врахування під час добору кандидатів на посаду напряму впливає на ефективність фінансового контролю та статус контролюючого органу.

Здійснення фінансового контролю неможливе без існування такої гарантії – відповідальності посадових осіб за належне здійснення фінансового контролю.

Висновки, що приймаються за результатами фінансового контролю, проводяться на основі отриманих матеріалів. Сумлінність і професійність посадової особи впливає на достовірність, вичерпність, повноту та достатність даних, які в подальшому є основою для прийняття рішень органами фінансового контролю. Від цього буде залежати справедливність і обґрунтованість рішень органів фінансового контролю.

Важливим є дотримання положень нормативно-правових актів, у яких зазначено, що в акті інформація підтверджується необхідними документами. Кінцевий документ контролю дозволяє зробити висновки про результати перевірки, при цьому оцінити професійну придатність посадової особи, зробити висновок про якість проведеного фінансового контролю.

Нині важливою складовою цієї гарантії залишається закріплення в законодавстві відповідальності за неефективне використання трудових та фінансових ресурсів для здійснення фінансового контролю, що може проявитися в затягуванні перевірки або проведенні її в більшій кількості посадових осіб. Відповідальність за це повинен нести керівник органу фінансового контролю.

Отже, на підставі вищевикладеного поняття гарантій фінансового контролю слід розглядати ширше за поняття принципів. Для реалізації та впровадження принципів є необхідними правові гарантії. Це ті правові норм, що встановлюють порядок діяльності органів фінансового контролю. Результатом законодавчого закріплення гарантій та їх реалізації є створення та функціонування режиму законності в діяльності органів фінансового контролю. При цьому кожна група гарантій має своє значення та вплив на контрольну діяльність. Основними гарантіями, які відіграють основну роль в організації та здійсненні фінансового контролю та забезпечують належну діяльність органів фінансового контролю, є функціонально-процесуальні гарантії, якими є гарантія врегулювання правового статусу органів фінансового контролю, здійснення фінансового контролю уповноваженими на те органами, гарантія регламентації контрольної діяльності органів фінансового контролю та гарантія відповідальності посадових осіб за належне здійснення фінансового контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Агаманчук. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Міхровська М.С. Принципи організації та діяльності органів виконавчої влади як інструмент становлення сервісної держави / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 2(12). – С. 55–62.
3. Про Рахункову палату: Закон України : від 02.07.2015 № 576-VIII [Електронний ресурс] / Сайт ВР України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>
4. Сірош М. В. Реалізація принципів фінансового контролю у контрольному процесі: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // М. В. Сірош. – Київський міжнародний університет. – Київ, 2015. – 230 с.
5. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 310-р. // Офіційний вісник України. – 2018. – № 41. – С. 1458.
6. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Видання 5-те, зі змінами / П. М. Рабінович. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
7. Мицкевич А. В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социальном государстве / А. В. Мицкевич // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 15–21.
8. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.