

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СПОСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Розглядаються повноваження Рахункової палати та фінансовий контроль, як основний спосіб їх реалізації. Аналізується термінологія з радянських часів до сьогодення. Акцентовується увага на розумінні фінансового контролю як способу, діяльності, функції та методу. Розглядається фінансовий контроль в діяльності Рахункової палати, як органу контролю з конституційним статусом. Досліджується при реалізації яких саме повноваженнях цей спосіб відіграє провідну роль.

Ключові слова: фінансовий контроль, спосіб реалізації, метод, повноваження.

Койчева О.С. Финансовый контроль как способ реализации полномочий Счетной палаты

Рассматриваются полномочия Счетной палаты и финансовый контроль, как основной способ их реализации. Анализируется терминология с советских времен до современности. Акцентируется внимание на понимании финансового контроля как способа, деятельности, функции и метода. Рассматривается финансовый контроль в деятельности Счетной палаты, как органа контроля с конституционным статусом. Исследуется при реализации каких именно полномочий этот способ играет главную роль.

Ключевые слова: финансовый контроль, способ реализации, метод, полномочия.

Koicheva Olga. Financial control as a way to implement the powers of the Accounting Chamber

The article deals with the powers of the Accounting Chamber and financial control as the main way to implement them. We analyze the terminology of the Soviet era to the present. Attention is focused on understanding the financial control as process, activities, functions and methods. We consider the financial control of the Accounting Chamber, as the controlling body with constitutional status. We investigate the implementation of which powers this way plays a leading role.

Key words: financial control, the method of implementation, the method, powers.

Проведення контролю на рівні держави розглядається як один із способів забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. В епоху ринкової економіки для його проведення необхідне значне економічне підґрунтя, саме з цієї причини особливої актуальності набуває фінансовий контроль. В нашій країні існує достатнє різноманіття органів основним напрямком роботи яких є здійснення фінансового контролю, в тому числі, в бюджетній сфері. Більшість із них представлена органами виконавчої гілки влади, але нашу увагу привертає орган із особливим конституційним статусом, який створюється Верховною Радою України та підзвітний їй, а саме Рахункова палата. На міжнародному рівні, завдяки членству в INTOSAI та EUROSAI, Рахункова палата закріплює за собою статус

вищого органу фінансового контролю, основна діяльність якого направлена на контроль за дохідною та видатковою частинами державного бюджету.

Визначення фінансового контролю на законодавчому рівні відсутнє, і серед науковців – ні серед юристів, ні економістів немає єдиної точки зору з цього приводу. Цікавим, на наш погляд, є співвідношення контрольної функції фінансів і фінансового контролю. Як зазначає Л. А. Савченко, контрольна функція фінансів фактично є об'єктивною основою існування фінансового контролю, але вона не породжує його. Поняття «фінансовий контроль» і «контрольна функція фінансів» є різними, оскільки контрольна функція фінансів – це прояв суспільного призначення фінансів і забезпечення економічних умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів, державного і комунального майна, а фінансовий контроль – це діяльність відповідних суб'єктів, які практично використовують контрольний характер фінансів¹.

Видатний російський історик В. Й. Ключевський підкреслював, що необхідно вивчати державно-правові й інші явища суспільного життя як рух у часі, процес. Тому необхідно звернутися до витоків вивчення фінансового контролю. Питання виникнення і розвитку державного фінансового контролю в XIX ст. досліджувалися в роботах В.А. Саковича.

Звертаючи увагу на взаємозумовленість фінансового контролю та фінансової діяльності, радянський вчений Е. О. Вознесенський правильно вказує на розширення зовнішніх кордонів контрольної активності органів фінансового контролю. Висновок про поширення фінансового контролю не тільки на фінансові, але й на певний комплекс господарських відносин, видається правильним, відповідним реальній дійсності. Для підтвердження цього висновку досить послатися на акти ревізій, перевірок господарсько-фінансової діяльності будь-якого господарюючого суб'єкта. Проте визнання даного положення навряд чи дає підстави для перейменування фінансового контролю у фінансово-господарський².

Згідно думки О.М. Козиріна, «під фінансовим контролем слід розуміти здійснювану з використанням специфічних організаційних форм і методів діяльність державних органів, а в ряді випадків і недержавних органів, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності та виявлення нових резервів її підвищення, збільшення доходних надходжень до бюджету і збереження державної власності»³. У даному визначенні автор на перше місце ставить наслідки здійснення фінансового контролю, він фактично виступає як спосіб вдосконалення фінансової діяльності в цілому.

Досліджуючи діяльність Рахункової палати Російської Федерації Н.Д. Погосян визначає контроль у сфері фінансів як сукупність регулярних і безперервних процесів, за допомогою яких учасники в легітимній формі забезпечують ефективне функціонування державного сектора, а

також діяльність інших господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності. Звертаючи увагу, що державний фінансовий контроль є одним із видів публічної діяльності, то його предметні цілі не повинні бути зведеними лише до здійснення спостережних (фіскальних) функцій⁴. С.О. Шохін і Л.І. Вороніна розглядають фінансовий контроль як міжгалузеву систему нагляду наділених контрольними функціями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяльності, визначення законності і доцільності господарських і фінансових операцій і виявлення резервів доходів державного бюджету. О.Ю. Грачева розглядає фінансовий контроль як діяльність уповноважених державою органів і організацій за дотриманням законності в процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян⁵.

У Болгарії досліджуваної проблемою займається І.Г. Стоянов, трактує фінансовий контроль як «особливий фінансово-правовий спосіб захисту публічної власності»⁶. Взагалі в теорії фінансового права Болгарії фінансовий контроль визначається як «контроль за зазаконністю і доцільністю дій щодо здійснення процесу собіранія, розподілу і використання державних грошових засобів»⁷, тобто відбувається об'єднання понять «фінансовий контроль» та «державний фінансовий контроль». Серед сучасних дослідників найбільш детально розмежує ці поняття Л.А. Савченко, яка виділяє «фінансовий контроль», який має бути комплексним, «публічний фінансовий контроль», що охоплюватиме державний фінансовий контроль, так і контроль, що здійснюється органами місцевого самоврядування, та «державний фінансовий контроль».

Фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів; публічний фінансовий контроль – це регламентована правовими нормами діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, інших публічних суб'єктів і недержавних організацій, господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб наділених відповідними повноваженнями чи певними правами, що спрямована на забезпечення законності й ефективності їх розподілу, перерозподілу і використання, а також законності, ефективності управління державним та комунальним майном⁸.

Звертаючи увагу, що діяльність Рахункової палати стосується публічних фондів грошових коштів і державного та комунального майна, то за визначенням Л. А. Савченко вона здійснює публічний фінансовий контроль.

Розглядаючи державний фінансовий контроль з точки зору економіки, Н. М. Сабітова вважає, що це одна з функцій управління фінансами, яка здійснюється уповноваженими органами за процесами формування та використання централізованих та децентралізованих фінансових фондів у цілях дотримання законодавства, а також забезпечення результативності поставлених цілей державної фінансової політики⁹.

Кожна наука, в тому числі і юридична має свою систему категорій, понять і термінів. Для будь-якої науки використовувати поняття є нерівноцінними за своєю значимістю, ступенем важливості впливу на неї, отже, за своєю роллю в пізнанні процесів, що відбуваються в даній науці. Виходячи з цього, можна сказати, що одні юридичні поняття можуть бути визнані категоріями, а інші ні. Правові категорії можуть бути базисними (правова норма, правовідносини, правовий інститут) та спеціальними, які часто приходять в науку з нормативних актів¹⁰. Однією з важливих спеціальних категорій фінансового права є фінансовий контроль. Як справедливо зазначає О. Ю. Грачова, «фінансовий контроль – складна, багатоаспектна категорія. З одного боку, являючись складовою частиною державного управління, він виступає як засіб, інструмент політики держави. З іншого боку, сам фінансовий контроль можна розглядати як управлінську діяльність, яка має свої методи, способи, форми реалізації»¹¹. До кінця оцінити значення фінансового контролю для сучасної системи державного устрою неможливо, так як він впливає майже на всі види суспільних відносин. Його сутність настільки різнопланова, що вивчити всі її аспекти практично неможливо. Підтвердженням цього є велика кількість визначень фінансового контролю, який розглядають як процес, діяльність, категорію. Із нього випливає фінансово-контрольна функція, метод контролю, які використовуються практично у всіх відносинах які потребують фінансування незалежно від його джерела.

Досить довго фінансовий контроль зовсім не виокремлювали в окрему категорію, його розглядали як державний контроль, але з розвитком ринкових відносин, із збільшенням впливу приватних фінансів виникла нагальна необхідність виокремити фінансовий контроль. У наш час існує достатньо класифікацій фінансового контролю – державний і недержавний, публічний, суспільний, господарський, в залежності від сфери можна виділити бюджетний, податковий, валютний, банківський, митний, контроль у сфері страхування. із розмежуванням на державний і недержавний. Поглиблюватися в кожен із видів ми не будемо, нас цікавить контроль який здійснюється певним органом – Рахунковою палатою. Згідно ст. 98 Конституції України контроль від імені Верховної Ради України за надходженням та використанням коштів в державний бюджет здійснює Рахункова палата, з цього витікає, що це її основне завдання, діяльність яку вона здійснює. Підтвердженням виступає ст. 1 закону України «Про Таким чином можна зробити висновок, що Рахункова палата, як орган держави, реалізує свої повноваження (не всі) способом реалізації.

Д.М. Ушаков визначає спосіб як той чи інший порядок, образ дій, метод у виконанні якої-небудь роботи, досягненні якої-небудь мети¹². Для виконання завдань Рахункова палата – як орган контролю, використовує фінансовий контроль як спосіб, для його реалізації виконує покладені на неї функції та використовує певні методи.

Основні завдання передбачені для Рахункової палати містить Конституція України, Закон України «Про Рахункову палату», інші може містити чинне законодавство. Загальні завдання органів фінансового контролю не можуть вважатися всеосяжними для Рахункової палати в силу специфіки її статусу. Рахункова палата є органом державної влади із спеціальним конституційним статусом. Розглядаючи питання функцій Рахункової палати, О.І. Гриценко пропонує виходити з визначення того, що основні категорії, які характеризують органи державної влади, притаманні й Рахунковій палаті¹³. Виходячи із загальної теорії права єдиний підхід до класифікації функцій відсутній, в залежності від обраного критерію. Функції – основний напрям теоретичного і практичного призначення в суспільстві з метою його прогресивного перетворення, конкретна функція – це єдність змісту, форм і методів її здійснення, що характеризується певною самостійністю, однорідністю, повторюваністю¹⁴. Враховуючи те, що функції, які є основним елементом змісту діяльності будь-якого органу і реалізуються через покладені на нього завдання та повноваження, головним моментом у визначенні, забезпеченні дієвості механізмів реалізації функцій Рахункової палати має стати встановлення відповідності між завданнями, повноваженнями і функціями. Закон України «Про Рахункову палату» в ст. 6 – функції Рахункової палати їх перелік не містить, тому необхідно на основі завдань і повноважень виділити функції. Завданнями Рахункової палати є організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням; здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках; аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу в цілому; регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України

та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій; виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України. Проаналізувавши завдання можна виділити наступні функції: контрольна, аналітична, консультативна та інформаційна. Серед наведеного переліку значна перевага надається контрольній функції, що підтверджують повноваження Рахункової палати.

Закон України «Про Рахункову палату» містить перелік повноважень, якими наділяється досліджуваний орган контролю. Більш детально звернемо увагу на контрольні повноваження, серед яких: здійснення експертно-аналітичної, інформаційної та інших видів діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проведення фінансових перевірок, ревізій в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, визначених Законом; перевірка в органах і на об'єктах, апарата Верховної Ради України, органах виконавчої влади, Національного банку України, Фонду державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах, а також на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності в межах, визначених Законом, грошових документів, бухгалтерських книг, звітів, планів, кошторисів витрат та іншої документації щодо фінансово-господарської діяльності, а також здійснення перевірки касових операцій з готівкою та цінними паперами, матеріальних цінностей, їх обліку, зберігання і витрачання; отримання від керівників установ та організацій, що перевіряються, всієї необхідної документації та іншої інформації про фінансово-господарську діяльність; отримання від Національного банку України, уповноважених банків та інших кредитних установ необхідних відомостей про здійснювані ними операції та стан рахунків установ та організацій, що перевіряються, від інших підприємств і організацій – довідок, копії документів по операціях і рахунках цих підприємств та організацій; організація і проведення оперативного контролю за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період; проведення комплексної ревізії і тематичних перевірок по окремих розділах і статтях Державного бюджету України, у тому числі бюджетів загальнодержавних цільових фондів. Перелік наведених повноважень підтверджує, що спосіб фінансового контролю є необхідним і єдиною вірною у діяльності такого надважливого органу, як Рахункова палата.

Проаналізувавши точки зору багатьох науковців та Закон України «Про Рахункову палату», можна дати наступне визначення фінансового контролю – різновид державного контролю, який представляє собою діяльність яка триває у часі уповноважених державних та недержавних органів, юри-

дичних та фізичних осіб, яка має на меті забезпечення законності, ефективності, раціональності, результативності мобілізації, розподілу та використання державних коштів (централізованих та децентралізованих фондів) та державного майна. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати – основний інструмент досягнення цілей Рахункової палати, які визначені в чинному законодавстві та виражається в системі прийомів і включає в себе здійснювані функції та використовувані методи.

У працях учених з фінансового права та законодавстві фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень не розглядається, що, на нашу думку, є прогалиною, яка потребує уваги та дослідження. Його використання на практиці та закріплення в теорії сприятиме ефективнішій реалізації повноважень не лише Рахункової палати, а й усієї системи органів фінансового контролю.

1. *Правові основи фінансового контролю* : навч. посіб. / Савченко Л.А. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 20. 2. *Грачева Е. Ю.* Финансовое право: учебное пособие / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова [2-е изд., испр. и доп.]. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 34. 3. *Финансовое право: учебник* / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2002. – С. 48. 4. *Погосян Н. Д.* Счетная палата Российской Федерации / Погосян Н.Д. – М.: Юристъ, 1998. – С. 109. 5. *Шохин С. О.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России : науч.-метод. пособие / М.О. Шохин, О.И. Воронина. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 14. 6. *Стоянов И.Г.* Финансовый контроль – важен способ за обеспечаването на законността в сферата на публичните финанси / И.Г. Стоянов // *Правна мисъл.* – 2002. – № 1. – С. 15. 7. *Златарев Е.* Финансово право на НРБ / Е. Златарев, В. Христофоров. – София, 1983. – С. 137. 8. *Правові основи фінансового контролю* : навч. посіб. / Савченко Л.А. – С. 44. 9. *Государственный финансовый контроль: учебник* / Сабитова Н. М., Орлова М. Е., Шавалеева Ч. М.; под общей ред. д-ра эконом. наук, профессора Н. М. Сабитовой. – М.: Рид Групп, 2012. – С.18. 10. *Лагутин И. Б.* финансовый контроль как категория российского финансового права: новые подходы к определению / И. Б. Лагутин // LEX RUSSICA (научные труды МГЮА). – 2009. – №3. – С. 594. 11. *Финансовый контроль: учеб. пособие* / Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рьжкова. – М.: Камерон, 2004. – С. 122. 12. *Ушаков Д. Н.* Большой словарь русского языка [Электронне ресурс] / Д. Н. Ушаков. – Режим доступу: <http://ushakovdictionary.ru>. 13. *Гриценко О. І.* Рахункова палата: державно-правова природа, сучасний стан, перспективи розвитку [Текст] / Гриценко О.І. – Запоріжжя : Мотор Січ, 2004. – С. 48. 14. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: підручник / Скакун О.Ф. – К.: Всеукраїнська асоціація видавництв «Правова єдність», 2011. – С. 9.