

УДК 336.1

*П. П. Латковський***КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД У СФЕРІ БЮДЖЕТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Ефективність діяльності держави багато в чому залежить від того, як вона розпоряджається державними ресурсами, що перебувають у її розпорядженні. Активізація державного фінансового контролю сьогодні є стратегічним завданням держави, що підтверджується прийняттям нею останнім часом численних нормативно-правових і підзаконних актів. Сформована система державного фінансового контролю привела до того, що нині в країні існує багато органів, які мають контрольні функції. Велика кількість контрольних органів нерідко зумовлює нездорову конкуренцію, дублювання контрольних заходів і, як наслідок, зростання масштабів корупційного середовища, надмірний тиск на економіку. Органами державного управління неодноразово вживалися заходи з упорядкування дій контролюючих органів. Однак формування єдиної системи державного контролю до прийняття відповідного законодавчого акта, що регламентував би цей вид діяльності в бюджетній сфері, можна вважати незавершеним.

Контрольна функція виступає однією з ключових функцій сучасної держави, визначаючи на будь-якому етапі її історичного розвитку наявність незмінної ознаки – контролю, об'єктивна необхідність якого переконливо доведена історією держав усіх типів і форм, підкреслюючи пряму залежність стабільності влади від дієвості й ефективності контролю.

З контролем тісно пов'язана також така функція державних органів, як нагляд. Контроль і нагляд виступають необхідним поштовхом для всіх тих перетворень, що відбуваються в державі, стають одним із вирішальних чинників побудови правової держави та становлення громадянського суспільства. Тому значення цих понять і їх співвідношення привертають увагу фахівців та стають предметом дискусій серед учених-юристів.

Одні науковці визначають нагляд як різновид контролю, інші розглядають наглядову діяльність як самостійний вид, треті вважають контроль і нагляд тотожними поняттями. Домінуючою позицією залишається та, що вказує на різницю цих понять за низкою ознак. Так, учені вважають, що втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних до правової відповідальності є основною відмінністю контролю від нагляду [1].

Відсутність чіткої термінології й законодавчого регулювання зумовлює необґрунтоване розширення повноважень контрольних і наглядових органів, особливо проявляючись у такій важливій сфері, як бюджетна. Адже світовий досвід свідчить про ускладнення й розширення бюджетного контролю, який можна визнати гарантом стабільності бюджетної системи будь-якої держави, особливо на етапі подолання багатьма державами наслідків світової фінансової кризи.

Зауважимо, що законодавче визначення понять «контроль» і «нагляд» відсутнє, донині не виявлено чіткі критерії їх розмежування, проте вони широко вико-

ристовуються як у теорії, так і в законодавчій діяльності. Так, у Постанові Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 р. № 1035-VIII названі поняття не розмежовуються та вживаються як рівнозначні. Те ж можна сказати про Постанову Кабінету Міністрів України «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 27 січня 2016 р. № 70, Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 4 листопада 2015 р. № 902, про Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» від 4 лютого 2016 р. № 85 тощо.

Досліджуючи повноваження органів спеціальної компетенції, що здійснюють бюджетний контроль, подібне можна сказати й про них. Так, відповідно до Положення про Міністерство фінансів України [2] основними завданнями Міністерства фінансів України є забезпечення формування та реалізації державної фінансової й бюджетної політики, державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, державної політики у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку, випуску й проведення лотерей. Міністерство фінансів України здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Якщо звернутись до Положення про Державну казначейську службу України [3], то з'ясуємо, що цей орган реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів, який здійснює в межах повноважень, передбачених законом, а також здійснює контроль за веденням бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного й місцевих бюджетів, складенням і поданням розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової й бюджетної звітності; за бюджетними повноваженнями під час зарахування надходжень бюджету; за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету; за відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі); за відповідністю платежів узятим бюджетним зобов'язанням і відповідним бюджетним асигнуванням; за дотриманням правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті; за дотриманням розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів; також Державна казначейська служба України застосовує або здійснює заходи впливу за порушення бюджетного законодавства.

У Положенні про Державну фіскальну службу України [4] зазначено, що основними завданнями цієї служби є такі: реалізація державної податкової політики

й політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства; здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; реалізація державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

Державна аудиторська служба України, відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України [5], забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Основними її завданнями є забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів.

Про нагляд ідеться в Положенні про Державну службу фінансового моніторингу України [6]. Так, Державна служба фінансового моніторингу України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів та який реалізує державну політику у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, з метою організації своєї діяльності здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, регулювання й нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема, нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, нагляд за діяльністю відповідних суб'єктів первинного фінансового моніторингу шляхом проведення планових і позапланових перевірок, у тому числі безвізних.

Щодо визначення понять контролю й нагляду, їх значення та співвідношення звернемось до дослідження цих дефініцій, оскільки без відповідного тлумачення зазначених понять ускладнюється їх ефективне правозастосування.

Зауважимо, що поняття «контроль» походить від французького слова «controle», яке застосовується для позначення зустрічного, вторинного запису з метою перевірки першого. Подібне тлумачення досліджуваної дефініції міститься в тлумачному словнику С.І. Ожегова («перевірка, а також постійне спостереження

з метою перевірки або нагляду» [7]) та в «Популярній юридичній енциклопедії» («державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, обліку діяльності, поведінки фізичних і юридичних осіб» [8, с. 215]). Учені розуміють поняття «контроль» таким чином: «найважливіший вид зворотного зв'язку, каналами якого суб'єкти влади отримують інформацію про фактичний стан справ, про виконання рішень» [9, с. 608]; «спостереження, визначення та виявлення фактичного стану справ, зіставлення фактичного стану з наміченими цілями» [10, с. 199]; «праця зі спостереження й перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським рішенням, законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації й регулювання» [11, с. 125]. У юридичній науці контроль, як правило, розглядається або як функція державного управління, або як специфічна діяльність державних органів. Визначаючи контроль як форму юридичної діяльності, учені вказують, що під час неї уповноважені органи й особи в межах проведення контролю для отримання юридично значимих результатів і надання (забезпечення) регулюючого впливу здійснюють на підконтрольних об'єктах збір та перевірку інформації про фактичне виконання нормативних приписів, дотримання вимог нормативних і правових актів та безпосередньо вживають заходи щодо попередження й припинення допущених порушень (відхилень) з метою забезпечення охорони інтересів суспільства та держави, захисту прав і свобод громадян [12, с. 24]. Водночас М.І. Байтін вважає, що контроль – це не особлива функція держави, оскільки він здійснюється в тих чи інших формах та в різному обсязі під час реалізації всіх функцій держави [13, с. 138]. Однак тоді виникає питання про те, чи може бути відмінність форм та обсягів підставою для відмови у визначенні контролю як функції держави, адже змістовно контроль з урахуванням єдності цілей, завдань і методів його реалізації виступає як функція держави.

Тому в широкому розумінні контроль розглядається як сукупність соціальних механізмів, що впливають на людську поведінку з метою усунення його відхилення від загальноприйнятих норм. Контроль тісно пов'язаний із процесом державного управління, а ефективне управління неможливе без наявності контролю (як і управляти державою без грошей неможливо), він є елементом управлінської діяльності, оскільки відіграє роль своєрідного бар'єра, що перешкоджає правопорушенням та спрямовує весь процес виконання законів до встановлених вимог. Таким чином, контроль є методом або способом правоохоронної діяльності, який включає в себе три елементи: а) перевірку фактичного виконання закону, іншого нормативного чи індивідуального припису, розпорядження, завдання, нормативу, тобто всієї діяльності підконтрольних органів та організацій; б) перевірку шляхів і засобів виконання закону, іншого правового припису, завдання, доручення, що дає змогу оцінити роботу конкретних осіб, яких результатів досягнуто; в) вжиття заходів у процесі контролю для оцінки, виправлення положення, усунення недоліків, заохочення або, навпаки, покарання [14, с. 242].

З позиції науковців, які займаються вивченням проблем фінансового права, контроль є діяльністю державних органів і недержавних організацій, наділених

відповідними повноваженнями, що спрямовується на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів держави [15, с. 218].

Ученими контроль розглядається як одна з форм правової діяльності, прихильниками такого підходу є автори підручника «Контроль як форма правової діяльності» В.М. Горшенев та І.Б. Шахов [16, с. 118].

О.Ю. Грачова в дисертації «Проблеми правового регулювання державного фінансового контролю» також наголошувала на тому, що контроль є формою правової діяльності [17]. Досліджуючи проблеми правового регулювання державного фінансового контролю, науковець наголошувала на тому, що фінансовий контроль є складною категорією. З одного боку, він виступає як функція державного управління у сфері фінансів, а з іншого – його самого можна розглядати як управлінську діяльність, що наділяється власними суб'єктами, об'єктами, методами, способами управління. Автор обґрунтовувала, що метою фінансового контролю є не просто дотримання законності, а досягнення правопорядку у сфері фінансових відносин.

Що стосується поняття нагляду, то юридична література та нормативно-правові акти також не містять його чітке визначення. На думку вчених, нагляд є формою контрольної функції, сутність якої полягає в спостереженні за тим, щоб відповідні органи та особи точно виконували покладені на них завдання, дотримувались встановленого законом порядку виконання своїх обов'язків, а також щоб у разі порушення цього порядку було вжито заходи щодо відновлення законності та притягнення винних до належної відповідальності [18, с. 27].

Про нагляд як форму юридичної діяльності уповноважених суб'єктів, що виражається в здійсненні ними відповідно до своєї компетенції юридично значимих дій із вирішення на піднаглядних об'єктах юридичних справ, які виникають у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням законів державними органами й посадовими особами, з метою забезпечення законності та правопорядку, попередження й припинення правопорушень зазначається в різних наукових роботах [12, с. 34]. Однак не можна визнати той факт, що наведені визначення відображають сутність контролю повною мірою.

Від організації контрольно-наглядової діяльності багато в чому залежить підтримання законності, дисципліни та правопорядку в країні, тому контроль може розглядатись також як спосіб забезпечення законності й дисципліни. Тому контроль визначають і як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності та державної дисципліни, і як специфічну форму діяльності відповідних державних органів щодо систематичного спостереження й нагляду за діяльністю суб'єктів правових відносин із метою перевірки відповідності їхніх рішень і дій вимогам законності та державної дисципліни.

У діяльності органів контролю та нагляду виділяються також такі схожі риси: 1) контролюючі й наглядові органи керуються та домагаються виконання закону; 2) основна мета їхньої діяльності – забезпечення дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина; 3) вони здійснюють свою діяльність на основі принципу гласності; 4) і в контролюючих органів, і в органів нагляду збігаються методи їхньої діяльності (проведення перевірок, отримання пояснень, витребування та

аналіз документів, використання експертних оцінок). Водночас основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль має на меті не лише досягнення законності та правопорядку, а й забезпечення ефективності та доцільності. А метою нагляду є точне й неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і скоєних дій. Під час здійснення нагляду неможливе втручання державного органу в оперативно-господарську діяльність об'єкта нагляду.

Отже, нагляд можна визначити як обмежений контроль, а основні відмінності між ними можна звести до такого:

– органи нагляду здійснюють свої функції й повноваження щодо тих суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, натомість органи контролю – переважно щодо організаційно підлеглих і в деяких випадках щодо непідпорядкованих об'єктів;

– органи контролю здійснюють перевірку різних сторін діяльності підконтрольних об'єктів, а органи нагляду перевіряють дотримання спеціальних правил.

Тому порівняння контролю й нагляду приводить до цілком конкретного висновку про те, що поняття контролю є ширшим, ніж поняття нагляду, і має свої, специфічні ознаки; органи, які здійснюють державний контроль, наділені більш широкими повноваженнями, ніж наглядові органи.

Основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що контроль передбачає не лише досягнення законності та правопорядку, а й забезпечення ефективності та доцільності. Натомість метою нагляду є точне й неухильне виконання законів, яке не супроводжується оцінкою доцільності прийнятих актів і скоєних дій. Під час здійснення нагляду неможливе втручання державного органу в оперативно-господарську діяльність об'єкта нагляду, водночас під час здійснення нагляду відбувається спостереження за реалізацією прав у суб'єктивному розумінні. У загальному вигляді контроль є діяльністю, тоді як нагляд є одним із засобів державної контрольної діяльності.

Література

1. Гаращук В.М. Контроль и надзор в государственном управлении / В.М. Гаращук. – Х. : Фолио, 2002. – 176 с.
2. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p>.
3. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p?test=Up9Mf3o6frtCOAU2ZihUsC3XH14NYs80msh8Ie6>.
4. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-p>.
5. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-p>.
6. Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-p>.

7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – 23-е изд. – М. : Русский язык, 1990. – 915 с.
8. Гіжевський В.К. Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
10. Старосьцяк Е. Элементы науки управления / Е. Старосьцяк. – пер. с польск. – М. : Прогресс, 1965. – 423 с.
11. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 381 с.
12. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / В.П. Беляев ; Саратовская гос. академия права. – Саратов, 2006. – 436 с.
13. Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков / М.И. Байтин. – Саратов : СГАП, 2001. – 416 с.
14. Адушкин Ю.С. Российское административное право : [учебник] / Ю.С. Адушкин, В.М. Манохин. – Саратов : СГАП, 2003. – 496 с.
15. Савченко Л.А. Законодавче закріплення поняття фінансового контролю, завдань органів фінансового контролю та принципів їх діяльності / Л.А. Савченко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 3. – С. 218–223.
16. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юридическая литература, 1987. – 176 с.
17. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Финансовое право; бюджетное право; налоговое право; банковское право» / Е.Ю. Грачева ; Московский ин-т МВД России. – М., 2000. – 378 с.
18. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора / В.М. Савицкий. – М. : Наука, 1994. – 382 с.

Анотація

Латковський П. П. Контроль та нагляд у сфері бюджетної діяльності. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню контролю та нагляду в бюджетній діяльності. Сформульовано основні відмінності між ними. Обґрунтовано, що поняття контролю є ширшим, ніж поняття нагляду, маючи свої специфічні ознаки, а органи, які здійснюють контроль, наділені більш широкими повноваженнями, ніж наглядові органи.

Ключові слова: контроль, нагляд, фінансовий контроль, бюджетний контроль.

Аннотация

Латковский П. П. Контроль и надзор в сфере бюджетной деятельности. – Статья.

Статья посвящена исследованию контроля и надзора в бюджетной деятельности. Сформулированы основные различия между ними. Обосновано, что понятие контроля шире, чем понятие надзора, имея свои специфические признаки, а органы, осуществляющие контроль, наделены более широкими полномочиями, чем надзорные органы.

Ключевые слова: контроль, надзор, финансовый контроль, бюджетный контроль.

Summary

Latkovsky P. P. Control and supervision of budget activity. – Article.

The article investigates the control and supervision of public activities. The basic differences between them. Proved that the concept of control is wider than the concept of surveillance, with their own specific features, and bodies that monitor, endowed with more power than the supervisory authorities.

Key words: control, supervision, financial control, budget control.