



УДК 347.73

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА СУБЪЕКТАМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Марина НАСТЕНКО,

аспирант кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Автор подчеркивает, что в современных условиях развития экономики целенаправленный государственный финансовый контроль позволяет постоянно следить за движением финансовых ресурсов государства и правильно оценивать результативность их движения. В статье рассматриваются правовые вопросы организации государственного финансового контроля за деятельностью субъектов хозяйствования как вида публичного финансового контроля и важного фактора финансовой безопасности страны. Анализируются положительные и отрицательные факторы влияния на организацию финансового контроля, и предлагаются меры по совершенствованию правового обеспечения.

Ключевые слова: финансовый контроль, публичные финансы, финансовая безопасность, контрольные мероприятия, факторы влияния на финансовый контроль, субъекты хозяйствования.

LEGAL ISSUES OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL ORGANIZATION FOR ECONOMIC SUBSIDIES IN UKRAINE

Marina NASTENKO,

Post-Graduate Student of the Department of Legal Provision of Economic Activity
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The author has stressed that in modern conditions of the economy's development the targeted state financial control makes it possible to observe constantly over the movement of financial resources of the country and estimate in the right way the efficiency of their movement. The author of the article has studied the legal issues of the organization of state financial control over the activities of economic entities, as a form of public financial control and an important factor of financial security of the country. Positive and negative factors of the influence on the organization of financial control have been analyzed; and measures for improvement of legal provision have been offered.

Key words: financial control, public finances, financial security, control measures, factors of influence on financial control, subjects of management.

REZUMAT

Autorul subliniază că, în condițiile actuale de dezvoltare economică, controlul financiar de stat intenționat vă permite să monitorizați în permanență mișcarea resurselor financiare ale statului și să evaluați corect eficacitatea mișcării lor. Articolul se referă la problemele juridice de organizare a controlului financiar al statului asupra activităților entităților economice, ca un tip de control financiar public și un factor important al securității financiare a țării. Se analizează factorii pozitivi și negativi care afectează organizarea controlului financiar și se propun măsuri de îmbunătățire a suportului juridic.

Cuvinte cheie: control financiar, finanțe publice, securitate financiară, măsuri de control, factori de influență asupra controlului financiar, entități economice.

Постановка проблемы. В современных условиях развития экономики целенаправленный государственный финансовый контроль позволяет постоянно следить за движением финансовых ресурсов государства и правильно оценивать результативность их движения. Вместе с тем функции государственного контроля не исчерпываются только его инспекционной направленностью. Он еще и важный инструмент управления финансами, поскольку объек-

тивно обусловлен необходимостью определять результативность использования публичных финансовых ресурсов. Учитывая развитие рыночных условий хозяйствования в Украине, изменения составляющих финансовой системы в стране и стремление к финансовой деятельности с европейскими стандартами, требуется дальнейшее расширение объектов правового регулирования государственного финансового контроля, в частности в сфере хозяйственной деятельности.

В действующем законодательстве содержится коллизия относительно регламентации этих вопросов. Закон Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» определяет, что к главным задачам органа государственного финансового контроля относится контроль за соблюдением бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках, деятельностью субъектов хозяйственной деятельности



независимо от формы собственности, которые не отнесены к подконтрольным учреждениям, но подлежат контролю (ст. 2) [1]. Другие статьи этого закона не регламентируют этот вид контроля, хотя и определяют основные методы проведения государственного контроля во всех областях экономики. Согласно Хозяйственному кодексу Украины (далее – ХКУ) к правовым средствам регулирования хозяйственных отношений принадлежит государственный контроль за деятельностью хозяйствующих субъектов, в том числе путем предоставления права принятия решений по финансовым вопросам в сфере формирования и использования публичных финансовых ресурсов, возникающих в процессе формирования и контроля исполнения бюджетов всех уровней, а также из административных и иных отношений управления (ст. 8 ХКУ). Эта норма устанавливает правовой порядок контроля в сфере хозяйствования не только за формированием, а и использованием публичных финансовых ресурсов, а также в бюджетном процессе, и значительно расширяет объекты финансового контроля, значение государственного финансового контроля как средства правового регулирования хозяйственной деятельности.

Однако, в отличие от кодифицированного нормативного акта, специальный закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» не определяет финансовую деятельность хозяйствующих субъектов объектом государственного финансового контроля, а содержит отсылочные нормы (ст. 2) [2]. Итак, в действующем законодательстве вопрос проведения государственного контроля за деятельностью субъектов хозяйствования определяются фрагментарно, в рамках других вопросов, что доказывает, что финансовый контроль за деятельностью субъектов хозяйствования, как разновидность публичного финансового контроля, нуждается в правовой регламентации.

Цель статьи – на основании действующего законодательства, регулирующего финансовый контроль, научных разработок и анализа состояния публичных финансов определить факторы влияния на организацию публичного финансового контроля за деятельностью субъектов хозяйствования и установить новые направления совершенствования правового

механизма организации в современных условиях хозяйствования в Украине.

Изложение основного материала. Учитывая указанное, целесообразно проанализировать современное состояние государственного финансового контроля в Украине. При этом особое внимание следует уделить анализу современных факторов влияния на государственный финансовый контроль, в том числе и на контроль за деятельностью субъектов хозяйствования.

Контрольные мероприятия, которые в прошлом проводились Государственной финансовой инспекцией Украины, а сегодня продолжают осуществляться органом-правопреемником – Государственной аудиторской службой (Держаудитслужбой), свидетельствуют, что весьма распространена негативная практика незаконного использования государственных ресурсов. Такие нарушения финансово-хозяйственной дисциплины проявляются в деятельности почти каждого из проверенных субъектов хозяйствования.

В результате реформирования государственной политики в деятельности органов финансового контроля были приняты нормативно-правовые акты, которые существенно изменили форматы деятельности контролирующих органов. В частности, в течение последних нескольких лет был введен мораторий на проведение органами госнадзора (контроля) плановых и внеплановых мероприятий по осуществлению госнадзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности. Исключение составляли внеплановые мероприятия, которые проводились органами государственного контроля по следующим основаниям: обоснованное обращение физического лица о нарушении субъектом хозяйствования его законных прав; по письменному заявлению субъекта хозяйствования в соответствующий орган государственного контроля о проведении мероприятия государственного контроля по его желанию; по решению суда; в случае наступления аварии, смерти пострадавшего вследствие несчастного случая, что было связано с деятельностью субъекта хозяйствования.

Вместе с тем, несмотря на уменьшение количества проведенных контрольных мероприятий, интенсивность и эффективность работы финансовых инспекторов не уменьшились – наоборот, результативность мер контроля выросла,

правильное определение приоритетов в деятельности обусловило концентрацию внимания на значительных финансовых потоках и наиболее рискованных сферах.

Статистические исследования показывают, что в 2011–2012 годах органами Госфининспекции ежегодно охватывалось контролем около 481 млрд. грн. финансовых и материальных ресурсов, в 2013 году проверено использование более 672 млрд. грн., в 2014 году – 1053,2 млрд. грн. или почти вдвое больше, в 2015 году проверено использование более 754,3 млрд. грн. В расчете же на 1 проверенный объект соответствующий показатель вырос почти в 5 раз – с 38,6 млн. грн. в 2011 году до 208,8 млн. грн. в 2015 году [3].

Также согласно опубликованным отчетам в течение 2015, по результатам государственных финансовых аудитов бюджетных программ, местных бюджетов и деятельности субъектов хозяйствования государственного сектора экономики, общие объемы поступлений средств в результате внедрения (учет) предложений и рекомендаций государственных аудиторов составили более 18,9 млн. грн., из которых 1,4 млн. грн. поступило в государственный бюджет; 15,7 млн. грн. – в местные бюджеты всех уровней, и почти 1,8 млн. грн. – непосредственно субъектам хозяйствования [3].

Ежегодно по результатам проведенных аудитов органами Держаудитслужбы предоставляется около 2000 предложений, из которых более 1,5 тысячи учитываются (или почти 74,5 процента) и принимаются управленческие решения [3]. Указанный факт демонстрирует наличие положительных процессов по рационализации использования финансовых ресурсов, позволяет усилить финансовую безопасность государства и отдельных субъектов хозяйствования.

Таким образом, сегодня финансовый контроль ориентирован на охват именно сфер и финансовых потоков, которые являются наиболее рискованными с точки зрения совершения финансовых правонарушений, позволяет повышать результативность мер контроля и тем самым усилить обеспечения финансовой безопасности как государства в целом, так и отдельных субъектов хозяйствования.

Приведенные выше факты демонстрируют положительную динамику на пути совершенствования мер финансового контроля, в том числе контроля за деятельностью субъектов хозяйствования



в Украине, а также их правового регулирования. Однако также следует отметить, что в современных условиях органы, осуществляющие мероприятия по обеспечению государственного контроля за использованием бюджетных средств, состоянием сохранности государственного и коммунального имущества, должны учитывать общую тенденцию по увеличению финансовых правонарушений, заблаговременно их прогнозировать и принимать превентивные меры с целью их предупреждения.

Следует также отметить, что большой интерес сегодня представляет собой процесс реформирования государственного финансового контроля, связанный с созданием и развитием его элементов, таких как внутренний контроль и внутренний аудит, а также с совершенствованием правового регулирования организации и проведения соответствующих контрольных мероприятий. Вместе с принятием Концепции развития государственного внутреннего финансового контроля на период до 2017 года от 24.05.2005 г. № 158-р установлены как основные принципы функционирования внутреннего финансового контроля, так и основные задачи реформирования, выполнение которых позволит повысить эффективность использования государственных финансов, уровень культуры государственного управления.

В соответствии с указанным нормативно-правовым актом меры внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита распространяются на предприятия, учреждения и организации государственного и коммунального сектора, а именно: 1) министерства, другие центральные и местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, другие распорядители бюджетных средств; 2) государственные и коммунальные предприятия, учреждения и организации; 3) акционерные, холдинговые компании, другие субъекты хозяйствования, в уставном капитале которых доля государственной или коммунальной собственности превышает 50 процентов или составляет величину, которая обеспечивает государству или органам местного самоуправления право решающего влияния на хозяйственную деятельность этих субъектов; 4) государственные целевые фонды; 5) другие предприятия, учреждения и организации, которые получают

бюджетные средства, кредиты, привлеченные государством или под государственные гарантии, или международной технической помощи, используют средства, которые остаются в их распоряжении в случае предоставления им налоговых льгот, государственное или коммунальное имущество только при проведении ими деятельности по использованию государственных финансов.

Так в указанном документе отмечается, что основой внутреннего контроля (по терминологии ЕС – финансовое управление и контроль) является ответственность руководителя за управление и развитие органа в целом. К основным функциям руководителя принадлежит планирование и организация деятельности, создания адекватной структуры внутреннего контроля, надзор за реализацией рисков для достижения уверенности в пределах разумного в том, что цель и цели органа будут достигнуты, а решения, включая финансовые, будут выполняться с учетом принципов законности, экономичности, эффективности, результативности и прозрачности. Руководитель отвечает за все действия и процессы в органе, в том числе за внутренний контроль, который не ограничивается только финансовыми аспектами деятельности органа. Кроме того, обязанностью руководителя является отчет о своих действиях и результатах деятельности возглавляемого им органа, в том числе о функционировании внутреннего контроля [3].

Таким образом, наличие квалифицированных кадров, которые непосредственно выполняют возложенные на них функциональные обязанности, особенно соответствующая квалификация и деловые и личные качества лиц, занимающих руководящие должности, является одним из важнейших аспектов и выполняют значительное влияние на функционирование и эффективность финансового контроля в государстве, в том числе контроля за деятельностью субъектов хозяйствования.

Также среди основных задач определена необходимость создания единого правового поля для развития системы государственного внутреннего финансового контроля как составной части государственного управления и внесения соответствующих изменений в законодательство. Четкое определение на законодательном уровне сути государственного внутреннего финансового

контроля, которое позволит оптимизировать и сбалансировать организационные структуры контроля, отделить подразделения по инспектированию, в том числе осуществляющих его по обращению правоохранительных органов, от подразделений внутреннего аудита, а подразделения внутреннего аудита – от внутреннего контроля, и не допустить дублирования контрольных функций.

Конкретно-исторический анализ и формально-логический подход, используемый в современных научных трудах при исследовании правового механизма организации финансового контроля, свидетельствуют об отдельных его недостатках. В частности, В.В. Полищук подчеркивает дублирование функций между Счетной палатой и Государственной финансовой инспекцией (сейчас – Держаудитслужба), в частности при проведении финансового аудита и аудита эффективности на подконтрольных объектах [5].

М. Холошин считает, что «соперничество» между Счетной палатой, как институтом с высоким статусом и Госфининспекцией, как институтом с длительной историей, можно было бы рассматривать как здоровую конкуренцию, если бы речь шла о коммерческом секторе, где клиенты выбирают поставщика услуг на основании сравнения соотношения качества услуг и их стоимости. Однако в государственном секторе оба института имеют почти одинаковый круг подконтрольных субъектов, а проведение ими контрольных мероприятий осуществляется не на договорной, а на обязательной основе. Для решения этой проблемы автор предлагает лишить Государственную финансовую инспекцию осуществления внутреннего государственного аудита, объясняя это тем, что дублирование функций влечет неэффективное использование и без того ограниченных средств Государственного бюджета Украины и приводит к неоднократным проверкам тех же подконтрольных субъектов по тем же вопросам и за тот же период их деятельности различными контрольными органами [6].

Ученый Ю.Б. Слободяник подчеркивает не только наличие дублирования функций между Счетной палатой и Держаудитслужбою, но и отсутствие определения и закрепления в Конституции Украины статуса высшего органа государственного аудита за Счетной палатой, которая сможет обеспечить четкое



разграничение сфер внешнего и внутреннего контроля государственных финансов, а также частое вмешательство в деятельность Счетной палаты государственных органов, что свидетельствует о несоблюдении принципа ее независимости при проведении государственного аудита, отсутствии сбалансированного механизма реагирования органов государственной власти, учреждений и организаций на выводы, предложения и рекомендации Счетной палаты как высшего органа государственного аудита, обеспечении гласности и прозрачности в работе высшего органа государственного аудита [7].

Исследователь системы финансового контроля Франции И.Б. Стефанюк рекомендует перенять ее опыт и решить параллелизм и дублирование в работе органов правительственного финансового контроля как четким распределением между ними объектов контроля, так и регулированием взаимоотношений путем определения приоритетных направлений и согласования основных программ и методик контроля рассматриваемых вопросов, которые оглашаются органами по гармонизации системы контроля [8].

Обобщая изложенные предложения, а также положения Концепции развития государственного внутреннего финансового контроля в Украине, подчеркиваем, что, несмотря на проведение процессов реформирования системы государственного финансового контроля, ряд задач, выполнение которых позволит повысить эффективность использования государственных финансов, уровень культуры государственного управления, степень финансовой безопасности государства в целом и субъектов хозяйствования в частности, остается невыполненными.

Следующим фактором, который негативно влияет на систему государственного финансового контроля, включая контроль за деятельностью субъектов хозяйствования, является отсутствие четкого механизма его осуществления на местном уровне, в частности осуществления финансового контроля за деятельностью субъектов хозяйствования, созданных на базе отделенной части коммунальной собственности, входящую в сферу управления соответствующих органов местного самоуправления. На указанную проблему неоднократно обращалось внимание многими исследователями и учеными, среди которых:

В. Пихоцкий, И. Иванова, О. Гетманец и другие. Учитывая реформирование местного самоуправления, которое сегодня происходит в Украине, в основу которого положены принципы децентрализации и расширения полномочий территориальных общин и органов местного самоуправления, описанная проблема остается достаточно существенной и острой и может значительно влиять на финансовую безопасность государства, а следовательно, требует решения. Профессор О.П. Гетманец отмечает, что сегодня существует несколько концепций относительно распределения контрольных полномочий между ветвями власти различных уровней. Относительно первой концепции: муниципальные власти зависят полностью от закона и находятся под защитой правительства, но не подконтрольны ему; вторая концепция определяет наличие и необходимость контроля центральной власти над местной, в том числе и в сфере обращения финансовых потоков. [9, с. 136].

В свою очередь, И. Иванова с целью повышения эффективности развития государственного финансового контроля на местном уровне предлагает создать современную систему финансового контроля, которая предусматривает тесное сотрудничество со странами-членами Европейского Союза и возможное последующее присоединение Украины к межгосударственному финансово-контрольному образованию [10]. Итак, указанные обстоятельства, которые сегодня негативно влияют на осуществление государственного контроля за деятельностью субъектов хозяйствования, требуют устранения. Решение этого вопроса возможно только при наличии комплексного подхода.

Выводы. Сегодня существует реальная потребность в принятии нового закона о финансовом контроле с целью улучшения его правового регулирования, совершенствования нормативно-правовой базы финансового контроля. Такое мнение высказывается многими исследователями, изучающими современное состояние государственного финансового контроля в Украине и подтверждающими факторы, которые имеют как положительное, так и отрицательное влияние на пути его совершенствования. К таким факторам влияния на организацию финансового контроля за деятельностью субъектов хозяйствования следует отнести: правовые (принятие закона «Про публичный

финансовый контроль»); организационные – создать прозрачную систему кадрового обеспечения органов финансового контроля, с учетом современных требований по противодействию проявлениям коррупции; материальные – создать надлежащую материально-техническую базу функционирования системы органов государственного финансового контроля и контролеров а также организовать методическое и информационное обеспечение контрольных мероприятий.

Учитывая важное значение хозяйственной деятельности для экономического развития страны и состояние ее финансового обеспечения, актуальным в современных условиях является принятие закона «Про публичный финансовый контроль», который бы установил единые принципы организации государственного финансового контроля в Украине и сформировал единое правовое поле осуществления субъектами финансового контроля своих функций. Такой закон должен окончательно урегулировать все составные части этого важного для государства процесса, четко определить состав органов государственного финансового контроля, их полномочия, иерархию, подчинение, создать четкую систему органов финансового контроля как на общегосударственном, так и на локальном уровнях, которая могла бы быть мобильной и оперативно реагировать на изменения в экономической ситуации в государстве и законодательстве.

Список использованной литературы:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/2939-12/>.
2. Про основні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 29. – Ст. 389.
3. Результати діяльності Державної аудиторської служби [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/128452>.
4. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового кон-



тролю на період до 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

5. Поліщук В.В. Напрямки удосконалення системи державного фінансового контролю: впровадження стратегічного аудиту / В.В. Поліщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.global-national.in.ua/archive/4-2015/178.pdf>.

6. Холошин М. Вищим органом аудиту публічних фінансів має стати Рахункова палата / М. Холошин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/matviy_kholoshyn/297382_vishchim_organom_auditu_publichnih.html.

7. Слободяник Ю.Б. Забезпечення контролю якості державного аудиту / Ю.Б. Слободяник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2924/1/%D0%97>.

8. Стефанюк І.Б. Зарубіжний досвід! Є чому навчатися, є що запозичувати (Організація урядового фінансового контролю у Франції) / І.Б. Стефанюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/printable_article/34227.jsessionid=9350093E036CCF533DA5DC9A200583E1.app1.

9. Гетманець О.П. Законодавче забезпечення контрольної функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в управлінні бюджетним процесом в Україні / О.П. Гетманець // Теорія та практика державного управління. – Х., 2009. – Вип. 1(10). – С. 134–137.

10. Іванова І. Стан та проблеми державного фінансового контролю на регіональному та місцевому рівні / І. Іванова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/monitor/Desember/04.htm>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Настенко Марина Алексеевна – аспирант кафедры правового обеспечения хозяйственной деятельности Харьковского национального университета внутренних дел;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nastenko Marina Alekseyevna – Post-Graduate Student of the Department of Legal Provision of Economic Activity of Kharkiv National University of Internal Affairs.

УДК 340.15 (4): 347.64 (37)

ВОПРОСЫ СЕРВИТУТОВ В РИМСКОМ ПРАВЕ И СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Марина ПОЛИЩУК,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Актуальность заданной темы заключается в возможности выявления путей развития современного законодательства о сервитутах с помощью исследования римского права.

Ключевые слова: вещные права, земельный сервитут, личный сервитут, право собственности, римское право, сервитут, частный сервитут.

QUESTIONS OF EASEMENTS IN THE ROMAN LAW AND MODERN LEGISLATION OF UKRAINE

Marina POLISHCHUK,

Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the State Dnepropetrovsk University of Internal Affairs

SUMMARY

Relevance of a given topic is the ability to identify ways of modern legislation on easements through the study of Roman law.

Key words: easement, ownership, personal servitude, private easement, property rights, Roman law, the land servitude.

REZUMAT

Relevanța temei date reiese din posibilitatea de a identifica modalități de dezvoltare a legislației moderne cu privire la servitute, folosind studiul legii romane.

Cuvinte cheie: drepturi reale, servire a terenului, servire personală, drept de proprietate, legea romană, servire, servire personală

Постановка проблемы. Развитие современного права находится в подвижном состоянии, то есть принятие изменений в ряде нормативных документов дает нам возможность анализировать нововведения, обращаться к первоисточникам. Следует заметить, что изучая римское право, можно прийти к выводу, что значительная часть современного права уходит корнями в римское право. Так, рассматривая земельные сервитуты, установленные в праве Древнего Рима, можно проследить значительные сходства между определением значения сервитута, видами сервитутов и порядком сервитутов, указанным в земельном кодексе Украины.

Таким образом, можно сказать, что право сервитута как института земельных отношений в украинском праве

существует. Определено также и место этого права в перечне гражданских прав. Однако реализация этого права пока что затруднена из-за пробелов в законодательстве.

Целью написания статьи является: построить концепции развития сервитута в современном праве Украины, а также увидеть общие черты с Римским правом, почерпнуть положительные достижения права Древнего Рима.

Изучению данного вопроса было посвящено много трудов ученых: Ю. Барона, Виндшейта, Дернбурга, Л. Дорна, А. Копилова, Т. Морецолла, Й. Покровского, О. Подоприторы, Г. Новицкого, О. Пушкина, С. Днистрянского, В. Синайского, О. Огоновского, В. Хвостова и др.

Изложение основного материала. Рассмотрение вопроса сервитута