

УДК 347.74(4/9):342.959

А.І. Суббот,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного та європейського права
Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький

ДОСВІД КРАЇН СВІТУ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ, ЗОКРЕМА У РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

У статті досліджено закордонний досвід організації діяльності органів державного фінансового контролю, зокрема у розгляді адміністративних проступків у галузі фінансових правопорушень. Наведена дієва система державного фінансового контролю, яка склалась у конкретній країні, має свої особливості та є невід'ємною складовою демократичного суспільства і обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими засобами.

Ключові слова: закордонний досвід, фінансовий контроль, органи державного фінансового контролю, адміністративні проступки, фінансові правопорушення.

В статье исследован зарубежный опыт организации работы органов государственного финансового контроля, в том числе при рассмотрении административных проступков в области финансовых правонарушений. В частности приведена действенная система государственного финансового контроля, которая сложилась в конкретной стране, имеет свои особенности и является неотъемлемой составляющей демократического общества и обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами.

Ключевые слова: международный опыт, финансовый контроль, органы государственного финансового контроля, административные проступки, финансовые правонарушения.

Нині організація роботи державного фінансового контролю незмінно привертає увагу українських фахівців, що займаються економіко-правовими аспектами публічних фінансів і модернізації системи органів фінансового контролю. Практична затребуваність таких наукових пошуків пов'язана з великомасштабними економічними і державно-політичними перетвореннями, які відбулися в сучасному українському суспільстві, це реформи (адміністративної, бюджетної та інших сфер), трансформація системи управління публічними фінансами, новими повноваженнями, переданими на регіональний і муніципальний рівні.

Взагалі фінансовий контроль – одна з функцій фінансів, невід'ємний елемент державного управління, при цьому його можна і потрібно розглядати в якості самостійної, функціонально відокремленої форми діяльності держави. Він нерозривно пов'язаний з іншими функціями держави, направляючи їх в русло законності і правопорядку [2, с. 21]. Від вибору організаційних форм фінансового контролю, від якості правової регламентації фінансово-контрольної діяльності значною мірою залежить ефективність фінансів у цілому.

Сьогодні для збереження єдиного економічного простору і економічного суверенітету України важливе значення має відображення державного фінансового контролю та участі органів і представників органів державного фінансового контролю у розгляді справ про адміністративні проступки в галузі фінансів.

Дослідження здійснено з урахуванням наявних розробок А.А. Анісімова, М.В. Васильєвої, В.П. Шегурова, М.Ф. Желтова, В.В. Чхиквадзера, а також роботи зарубіжних дослідників, передусім, іспанських, таких, як: Ц. Альбіньяна Гарсія-Кінтана, Р. Альтаміра-і-Кревеа.

Мета статті полягає в дослідженні інституту державного фінансового контролю в економічно-розвинених країнах світу, зокрема організаційних основ його здійснення та участі в розгляді справ про адміністративні правопорушення в галузі фінансів.

Визначаючи адміністративні правопорушення в фінансовій сфері, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (далі – КУпАП) адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [4]. При цьому можемо зазначити, що адміністративне правопорушення (проступок), у тому числі в фінансовій сфері, характеризується низкою ознак: це, передусім, діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, а також акт зовнішнього вияву ставлення особи до реальної діяльності інших людей, суспільства, держави. Так, перелік адміністративних правопорушень у фінансовій сфері міститься в Розділі II “Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність” Главі 12 “Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності” КУпАП. Прикладом зазначених вище правопорушень можуть слугувати такі: порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків (ст. 163-1 КУпАП); неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов’язкових платежів) (ст. 163-2 КУпАП України); невиконання законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів (ст. 163-3 КУпАП); порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи (ст. 163-4 КУпАП); порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат (ст. 164-1 КУпАП), порушення законодавства з фінансових питань (ст. 164-2 КУпАП), порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12 КУпАП) тощо [4].

Актуальність питань організації фінансового контролю і розгляд справ про адміністративні правопорушення в галузі фінансів дозволяє розглядати фінансовий контроль в якості одного з найважливіших елементів і державних реформ у країні.

Його ефективність повинна відповідати рівню розвинених держав. Тому при здійсненні необхідних перетворень слід урахувувати досвід зарубіжних наукових досліджень і практики.

У всіх країнах з усталеними демократичними формами управління і з розвинутою ринковою економікою діє ефективна система державних контрольно-ревізійних органів. Організація контролю розглядається там не як самоціль, а як невід’ємна частина управління публічними фінансами і матеріальними ресурсами, один із засобів реалізації права громадян на отримання ними достовірної інформації про використання державних коштів.

У систему державного контролю входять органи парламентського та урядового контролю, які функціонують паралельно і тісно взаємодіють між собою. При цьому органи парламентського контролю здійснюють зовнішній контроль, а органи урядового контролю – внутрішній контроль. Безумовним правилом є верховенство парламентського контрольно-ревізійного органу [2]. Такі установи парламентського контролю, які стежать за законністю, правильністю та ефективністю використання коштів із державного бюджету, діють у всіх країнах [6, с. 75].

У США – це Головне контрольне управління Конгресу на чолі з Генеральним контролером; у Великобританії – Національна ревізійна рада на чолі з Генеральним ревізором; в Канаді – відомство Генерального ревізора; в Японії – контрольно-ревізійне управління; в Індії – парламентські комітети державної звітності, бюджетних припущень у справах державних підприємств [6, с. 136].

Зокрема в більшості країн паралельно з парламентськими діють також урядові контрольно-ревізійні системи. У США – це Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США, система інспекторських служб у федеральних відомствах, Президентська рада з боротьби з фінансовими зловживаннями в урядових установах; в Індії – це служба Генерального інспектора і ревізора (департамент ревізій і рахівництва Індії); у Фінляндії – це Ревізійне управління державного господарства, що

входить у Міністерство фінансів; у Канаді – це відомство Генерального контролера тощо. [6, с. 138].

Зважаючи на зазначене вище, бачимо, що державний фінансовий контроль у розвинених країнах відбувається за різними моделями, проте в загальному для розвитку цієї системи властива тенденція децентралізації і виділення його елементів у самостійну гілку контрольної діяльності, в процесі здійснення якої визначається доцільність. На сьогодні в розвинених країнах більшість органів державного фінансового контролю широко використовує аудит ефективності як один із найважливіших методів проведення державного бюджетного контролю. Найважливішою його метою є визначення соціально значущого результату від використання наявних державних ресурсів, наприклад, у вигляді поліпшення здоров'я і якості життя населення, підвищення якості освіти або зниження рівня злочинності. Частка аудиту ефективності в загальній кількості перевірок вищих органів фінансового контролю в багатьох розвинених країнах перевищує 50 % [5].

У міжнародній практиці також діють органи регіонального фінансового контролю, які наявні в двох основних формах:

- централізована система фінансового контролю (у вигляді єдиної структури), де фінансово-контрольні установи знаходяться в прямому організаційному підпорядкуванні вищого органу фінансового контролю держави. Модель цього типу забезпечує здійснення бюджетно-фінансового контролю на всій території країни за єдиним системним планом, на підставі єдиних критеріїв аналізу, гарантуючи законне і доцільне управління всіма державними фінансами;

- децентралізована система фінансового контролю у вигляді окремо існуючих регіональних контрольних рахункових палат, призначені для того, щоб проводити контроль за бюджетними коштами держави в його адміністративно-територіальному утворенні, включаючи муніципалітети, не складаючи при цьому єдиної системи загальнодержавного фінансового контролю і не підкоряючись вищому фінансово-контролюючому органу держави [5; 6, с. 191].

Проте у деяких країнах створені спеціальні органи, які контролюють тільки адміністративні правопорушення у сфері фінансової діяльності. В Іспанії, наприклад, таку функцію виконує Управління адміністративного контролю при канцелярії Прем'єр-міністра. У його завдання входить підготовка пропозицій щодо вдосконалення системи і структури державного управління, зміцнення службової дисципліни державних чиновників, боротьба з корупцією, з бюрократизмом, розробка проблем, що хвилюють різні верстви населення, для вирішення яких потрібна взаємодія декількох відомств [1].

На відміну від зазначеного, Фінансова інспекція Франції вправі накладати грошові стягнення на підконтрольних суб'єктів. При цьому різні порушення вимог органу державного фінансового контролю розслідують різні структурні підрозділи Інспекції [8].

В Італії – справи, пов'язані із сферою фінансів, розглядаються виключно судом. Для країн, що утворились після розпаду Югославії, характерна наявність проступкових органів, які разом із судом розглядають і вирішують справи про проступки. При цьому такими органами називають органи управління, носіїв публічних повноважень (ст. 45 Закону “Про проступки” Словенії). Від імені такого органу провадження веде посадова особа відповідної сфери, зокрема, й фінансового контролю. Проступкові провадження, здійснювані компетентними органами управління, у Сербії можуть завершуватись лише грошовим штрафом або визнанням особи невинуватою. Суд вправі заборонити особі, підозрюваній у вчиненні проступку у фінансовій сфері, виконувати певні функції (ст.ст. 50, 51 Закону “Про проступки”). У цій країні для здійснення проступкового провадження утворюється спеціальна комісія в органі управління або це доручається службовій особі. У Хорватії окремо виділено проступок – невиконання законних розпоряджень державних органів чи службових осіб (ст. 17 Закону “Про проступки”), але порядок здійснення провадження у таких справах, як і в інших – не врегульовано (в законі відсутня процесуальна частина). У Чехії теж передбачена відповідальність за умисне подання неправильних або неповних даних адміністративному органу, чи приховування даних з метою

неправомірного отримання вигоди (§ 21 Закону “Про проступки”). Перелік суб’єктів, наділених правом проводити адміністративне розслідування, у цій країні не є розширеним: поліція, муніципалітети, суд. Специфічною рисою є можливість укладання мирової угоди.

Водночас контролюючі органи деяких зарубіжних держав взаємодіють або намагаються знайти лінії розмежування своїх функцій з функціями омбудсменів. Проте останні – незалежні структури, які утворюються парламентами. Однак є свого роду адміністративні омбудсмени. Зокрема, у Франції медіатор призначається Радою Міністрів і виступає в якості посередника між апаратом управління і громадянами. Йому надають допомогу спеціально виділені в міністерствах і департаментах кореспонденти. У США виконавчі омбудсмени штатів призначаються губернаторами, а часто за участю законодавчих органів. В Австрії президент призначає членів апарату Колегії народного правозахисту [7].

Аналіз світового досвіду контрольної діяльності, з одного боку, свідчить про наявність різних форм здійснення контролю, а з другого – про єдність і спільність у змістовному сенсі функцій і форм фінансового контролю.

Можна виокремити основні ознаки, властиві практично всім закордонним системам державного фінансового контролю (ДФК):

1. Незалежність органів ДФК від органів виконавчої і законодавчої влади.
2. Оцінка засобів, витрачених на контрольню-ревізійну діяльність, порівнюючи з досягнутими ефектами.

3. Акцент ДФК на цільове використання, економічність, ефективність, а також на наявність процедур для вимірювання ефективності програм витрачання державних фінансових коштів.

Проведений аналіз свідчить, з одного боку, про наявність різноманітних форм здійснення контролю, а з другого – про єдність і спільність об’єкта і змісту форм і методів здійснення державного фінансового контролю. У цих умовах організації контролю комунікативна функція стає основою для прояву похідних функцій державного фінансового контролю, зокрема превентивної та аналітичної. Критичний аналіз зарубіжних моделей здійснення фінансового контролю дозволяє зробити висновок: по-перше, про наявність єдиних завдань і загальних принципів в організації роботи органів контролю з урахуванням національної специфіки, економічних умов та історичного розвитку; по-друге, про відсутність єдиного і загального підходу до проблем організації контролю і проведення аудиту державних фінансів у світі [3, с. 27].

Дослідження досвіду країн однієї правової системи відіграють важливу роль у визначенні спільних і відмінних рис, особливостей, переваг і недоліків відповідних законодавчих актів в урегулюванні тих чи інших суспільних відносин, зокрема у фінансовій сфері, що дозволяє творчо підходити до використання передового законодавчого досвіду, апробованого сталими правовими традиціями і практикою застосування.

Таким чином, практика економічно розвинутих країн свідчить, що органи державного фінансового контролю можуть досить ефективно існувати і функціонувати на основі, здавалося б, протилежних, взаємовиключних принципів і підходів. Узагальнюючи зазначене вище, можна зробити висновок, що органи державного фінансового контролю, як правило, відіграють важливу і активну роль в управлінні державними фінансами. Наявні органи державного фінансового контролю здебільшого незалежні, і їх діяльність є досить результативною та ефективною. Крім того, слід зазначити, що адаптація позитивного зарубіжного досвіду функціонування системи державного фінансового контролю дозволить значно поліпшити і підвищити результативність і ефективність контрольної роботи, створити більш потужний інструментарій забезпечення суспільства управління публічними фінансами, що так необхідно для підвищення ефективності державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Альбіньяна Гарсія-Кінтана Ц., Альтаміра-і-Кревеа Р. Счетная палата как форма организации государственного финансового контроля Испании. URL: www.loc.gov/law/help/guide/nations/spain.php (дата звернення: 02.02.2018).

2. Державний фінансовий контроль: підручник / Чумакова І.Ю., Шульга Н.В.; за заг. ред. О.А. Петрик. К.: КНЕУ, 2013. 412 с.
3. *Васильева М.В., Перекрестова Л.В.* Мировой опыт государственного финансового контроля периода социально-экономических реформ и возможность его применения в России. *Финансы и кредит.* 2008. № 38 (326). С. 16–27.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. станом на 13 квітня 2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 13.04.2018).
5. Мировой опыт организации государственного и муниципального финансового контроля URL: http://www.juristlib.ru/book_6750.html (дата звернення: 16.03.2018).
6. *Шегурова В.П., Желтова М.Ф.* Зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю. *Молодий вчений.* 2013. № 1. 212 с.
7. *Чиквадзе В.В.* Организационно-правовые основы государственного финансового контроля в зарубежных странах. URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164> (дата звернення: 17.03.2018).
8. *Музыка-Стефанчук О.А.* Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин в Україні: проблеми законодавства, теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2012. 38 с.

REFERENCES

1. *Albiana Garsia-Kintana Ts., Altamira-i-Crevea R.* Schetnaya palata kak forma orhanyzatsyy hosudarstvennogo fynansovoho kontrolya Yspanyy. "Accounts Chamber as a Form of Organization of State Financial Control in Spain". URL: www.loc.gov/law/help/guide/nations/spain (Date of Application: 02.02.2018) [in Russian].
2. *Chumakova, I.Y., Shulga, N.V.,* 2013, *Derzhavnyy finansovyy kontrol': pidruchnyk.* "State Financial Control": textbook / ed. O.A. Petrik. K. 412 p. [in Ukrainian].
3. *Vasilyeva, M.V., Perekrystova, L.V.,* 2008, *Myrovoy opyt hosudarstvennogo fynansovoho kontrolya peryoda sotsyal'no-ekonomicheskyykh reform y vozmozhnost' eho prymenyaya v Rossyy.* "World Experience of State Financial Control of the Period of Socio-Economic Reforms and the Possibility of Its Application in Russia". *Finance and Credit* 38 (326), 16–27 [in Russian].
4. The Code of Ukraine on Administrative Law Enforcement: the Bill of Ukraine dated February 07, 1984. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Date of Application: 13.04.2018) [in Ukrainian].
5. *Myrovoy opyt orhanyzatsyy hosudarstvennogo y munytsypal'noho fynansovoho kontrolya.* "World Experience of an Organization of State and Municipal Financial Control". URL: <http://www.juristlib.ru/book/6750.html> (Date of Application: 16.03.2018) [in Russian].
6. *Shegurova, V.P., Zheltova M.F.,* 2013, *Zarubizhnyy dosvid orhanyzatsiyi derzhavnoho fynansovoho kontrolyu.* "Foreign Experience of the Organization of the Sovereign Financial Control". *Young People* 1. 212 p. [in Ukrainian].
7. *Chkhikvadze, V.V.,* Orhanyzatsyonno-pravovye osnovy hosudarstvennogo fynansovoho kontrolya v zarubezhnykh stranakh. "The Organizational and Legal Basis of State Financial Control in Foreign Countries". URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=23&art=3164> (Date of Application: 17.03.2018) [in Russian].
8. *Muzyka-Stefanchuk, O.A.,* 2012, *Orhany publichnoyi vlady yak subyekty byudzhetnykh pravovidnosyn v Ukrayini: problemy zakonodavstva, teoriyi ta praktyky.* "Public Authorities as the Subjects of the Budgetary Legal Relations in Ukraine: Legal Issues, Theory and Practice": abstract of thesis...Dr. of Law. 38 p. [in Ukrainian].

UDC 347.74(4/9):342.959

A.I. Subbot,
 Doctor of Law, professor, Professor
 of the Department of International and European Law,
 Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky

EXPERIENCE OF WORLD COUNTRIES ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL BODIES, INCLUDING REVIEW OF ADMINISTRATIVE PROSPECTS

The foreign experience of the bodies of state financial control, in particular in the consideration of administrative misdemeanors in the field of financial offenses, has been researched. We see that in all countries with established democratic forms of governance and with a developed market economy, an effective system of state control and audit bodies functions. The organization of control is viewed not as an end in itself but as an integral part of the management of public finances and material resources, one of the means of realizing the right of citizens to receive reliable information on the use of public funds.

It is clarified that in most countries, the system of state control is made up of parliamentary and government bodies, which function in parallel and interact closely with each other. At the same time, the bodies of parliamentary control carry out external control, and the bodies of government control – internal control. The absolute rule is the supremacy of the parliamentary control and audit body. The given effective state financial control system, which has developed in a particular country, has its own peculiarities and is an integral part of a democratic society and an obligatory element of management of public financial means.

Such institutions of parliamentary control, which monitor the lawfulness, correctness and efficiency of the use of funds from the state budget, are also positive for our state.

Keywords: foreign experience, financial control, bodies of state financial control, administrative misdemeanors, financial violations.

Отримано 29.05.2018