

administrative judicial process in Ukraine. – Article.

This article deals with the problem of implementing some of the principles of judicial administrative process.

Keywords: principles of law, administrative law, administrative process.



УДК 347.73 : 336.02

В.М. Молчановська

старший викладач кафедри
правознавства Полтавського
інституту економіки і права
Відкритого міжнародного
університету розвитку людини
«Україна»

ПРИРОДА СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГРОШОВОГО ОБІГУ

Фінансовий контроль притаманний усім фінансово-правовим інститутам і тому окрім загальних фінансово-правових норм, що регулюють організацію та порядок проведення фінансового контролю в цілому, є норми, які передбачають його специфіку в окремих фінансово-правових інститутах і закріплені відповідним законодавством (наприклад, бюджетним, податковим, банківським тощо).

Необхідною умовою визначення сутності фінансового контролю, його мети та функцій є розкриття поняття «контроль».

Поняття «контроль» використовується в науці тривалий час. Розкриттю його змісту були присвячені роботи юристів, соціологів, економістів, що досліджують контроль як сферу діяльності органів державного і господарського управління. Проте це поняття залишається не повністю визначеним [1, с.20].

Природа контролю виявляється в його основних проявах як функції різних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується соціального управління та політичного керівництва. Функція соціального контролю полягає в спрямуванні процесу управління на

встановлення ідеальної моделі коригування поведінки підконтрольного об'єкта. Основною метою цієї функції є блокування відхилень діяльності суб'єкта управління від заданої управлінської програми, а при виявленні аномалій – приведення управлінської системи в стійкий стан за допомогою всіх регуляторів.

Аналіз останніх досліджень і наукових публікацій дає підстави стверджувати, що нині в літературі та законах немає чіткого розмежування понять «нагляд» і «контроль». Проблеми контролю та нагляду в державному управлінні досліджували, зокрема, В. Афанасьєв, Д. Бахрах, В. Горшеньов, Б. Лазарєв, Л. Потаркіна, Б. Смирнов, М. Студенікіна, Ю. Шемшученко та ін. [2, с.74].

Законодавство керується спільністю цілей і завдань, що стоять перед відповідними органами, а тому поняття «нагляд» і «контроль» вживаються переважно у нерозривній єдності, а чітке розмежування поступово втрачає силу [3, с. 370]. М. Мичко дійшов висновку: як убачається з назви контролюючих органів, деякі з них мають назву не органів контролю, а органів нагляду. Може здатися, що використання законодавцем різних термінів у назві вказаних органів зумовлено їх різними повноваженнями, але це не так [4, с.192].

Беручи до уваги глобальний характер фінансів та постійні процеси їх подальшої трансформації у зовнішньоторговельні відносини, міжнародна спільнота заснувала Міжнародну організацію вищих контрольних органів (INTOSAI), одним із завдань якої було виробити загальні принципи фінансового контролю, рекомендовані для застосування у практичній діяльності відповідних органів, та закріпити їх у національних законодавствах країн, що входитимуть до даної організації. У листопаді 1990 р. у Мадриді за участю представників вищих контрольних органів 32 європейських держав було засновано Європейську організацію вищих контрольних органів (EUOSAI).

Стаття 1 Лімської декларації керівних принципів контролю зазначає, що контроль є обов'язковим елементом управління державними фінансами, оскільки таке врегулювання тягне за собою відповідальність перед суспільством. Контроль – не самоціль, а невід'ємна частина

системи технічного регулювання, метою якої є виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрат фінансових ресурсів якомога раніше, для того, щоб мати можливість вжити відповідних заходів, в деяких випадках, щоб притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або здійснити заходи для запобігання або зменшення таких порушень в майбутньому [5].

Аналіз фінансово-правових досліджень вітчизняних та закордонних вчених у царині грошового обігу, свідчить про неоднозначні погляди науковців щодо місця і ролі фінансового контролю в системі фінансового права, так і сфері грошового обігу.

Наразі існує нагальна необхідність створення науково-обґрунтованого механізму організаційно-правового забезпечення реалізації контролю за грошовим обігом.

При проведенні детального аналізу виникнення та формування фінансового контролю у сфері грошового обігу сучасної України потрібно охарактеризувати джерела його зародження через призму історії. Для аналізу використовуються дослідження вчених філософії, різних галузей права та економістів.

Отже, історично склалося, що із збільшенням армії організовується виробництво й обмін у межах держави. Паралельно йде процес росту центрального апарату управління, який охоплює практично всі класові цивілізації старого світу. Така особливість становлення фінансової діяльності держави була характерна для Греції, де нові держави стали виникати як міста-держави. Особливу увагу в Греції приділяли контролю збереження власності - майна й інвентарю. Нестача цінностей покривалась із майна матеріально відповідальної особи. Якщо нестача кваліфікувалась як розкрадання, то відшкодування її проводилось у десятикратному розмірі. Для Стародавньої Греції було характерно те, що не лише документи із сплати податків, а й інша звітність подавалась у встановлені строки періодично. Матеріально відповідальна особа, здавши звіт, проводила інвентаризацію за власною ініціативою. Поняття «раптова інвентаризація» було чуже грекам; ініціатива виходила від матеріально відповідальної особи, яка після подання звіту мала довести його

достовірність [6, с.15].

У Стародавньому Римі був створений складний апарат ревізорів і контролерів господарської діяльності. Облік мав запобігати збиткам, що виникали внаслідок ухилень від сплати податків. У 63 р. до н. е. римський полководець включив Іудею до складу римської провінції на правах автономії. Використавши складну обстановку громадянських війн у Римі, правителем Іудеї став Ірод, який різко збільшив податки. Величезні податки зумовили масове невдоволення [7, с.101].

В Іудеї облік поєднувався з незалежним контролем. Про це у Біблії зберігся вислів царя Соломона щодо тих, хто постійно перебував у торговельних відносинах: «підраховуй і оцінюй, що даєш, і що отримуєш – запиши». На Великдень жерці Єрусалимського храму не розпочинали службу доти, доки «головний бухгалтер» Іудеї не закриє всі контокорентні рахунки та не складе звіт, а цей звіт не отримає санкції контрольних органів. Що стосується оподаткування, то в Іудеї, крім натурального податку, який стягувався в розмірі десятої частини врожаю та приплоду скота, населення мало виконувати також різні повинності [8, с.61-62].

У Стародавньому Єгипті через кожні два роки проводилася інвентаризація нерухомого та рухомого майна. З часом періодична інвентаризація була замінена поточною (перманентною). Контроль господарської діяльності здійснювався трьома особами. У них було чітке розмежування функцій: перший визначав кількість цінностей, які передбачалися до відпуску; другий - фактичний відпуск; третій порівнював кількість виданих продуктів із нормативами, виявляв відхилення. Контроль діяв при документуванні господарських процесів і був незалежним. Єгиптяни започаткували складання кошторису витрат. Вони ввели й документальний контроль витрат.

В Афінах фінансовий контроль проводили десять обраних осіб. До їх обов'язків входило складання звітів про доходи та видатки держави, контроль за ними, а також проведення інвентаризації рухомого та нерухомого майна. Гроші афіняни зберігали дуже своєрідно. Доходи та видатки були розділені на види та розміщувались у спеціальних глечиках

із відповідними буквеними індексами. На конкретні витрати можна було брати гроші тільки із чітко визначеного глечика. Фінансове законодавство Афін належало громадянам, а вище керівництво зосереджувалося в особливій Раді. Віддавали податки у відкуп 10 полетів. Списки платників і розподіл зібраних сум здійснювали аподекти [6, с.13-14].

Слід погодитися з М. Кучерявенком, що зародження податкових платежів у державах Старого світу вимагало збереження натурального господарства та прямого обміну товарами. Як свідчать документи з Вавилону, в цій країні у зв'язку з браком срібла існувала мінова торгівля. Для сплати податків населення брало кредит [9, с. 37].

Таким чином, фінансовий і податковий контроль держав Старого світу не мав сформованих методів фінансового контролю та форм обов'язкових податкових платежів. Значною мірою податки мали форму випадкових платежів і різного роду повинностей. В цей період до податків відносяться як до випадкової форми доходів.

У фінансовому устрої середніх віків привалювало місцеве, автономне господарство над центральним, державним. Посилилася феодална роздробленість. Державної казни не було. З розвитком держав у Західній Європі збільшувалася потреба в грошових ресурсах, адже створювалися регулярні королівські армії, формувалася оплачувана державна служба. Податки носили невизначений характер. Не існувало й податкового апарата. Коли королю потрібні були кошти, то він звертався до підданих, які самі розкладали між собою необхідну суму.

В одному з трактатів домініканського ченця В. Хенлі зазначено: піддавати ретельній перевірці звіти; щороку провадити інвентаризацію для перевірки звітних і фактичних залишків цінностей; обов'язково здійснювати інвентаризацію дебіторської заборгованості; підтверджувати правильність цін, зазначених у звіті, оскільки є випадки навмисного зменшення у звітах виручки від продажу товарів і послуг [8, с.64].

У середньовіччі суспільно-економічні відносини ускладнюються, а це, як зазначають науковці, вимагає вдосконалення обліку та контролю [10].

З'являються спеціальні трактати про контроль обліку та звітності. На цей період історії розвитку контролю також припадає підготовка

спеціалістів, видання перших спеціалізованих книжок - італійця Луки Пачолі (1494 р.), голландців Яна Імпіна (1543 р.), Сімона ван Стевіна (1607 р.); французів Жака Саварі (1675 р.), Матьє де ла Порта (1712 р.) та інших [11, с.12].

Фінансове управління середньовічної Англії очолював король. Він міг встановлювати податки лише за згодою парламенту. Загальними фінансами відали органи самоуправління. Короля на підданих територіях представляли шерифи, які на місцях займалися управлінням оподаткування. Незважаючи на досить чітку організацію оподаткування, іноді на місцях встановлювалися довільні податки. Крім того, землевласники сплачували десяту або п'ятнадцяту частину прибутку з землі на користь короля.

Розвиток державності в Англії вплинув на подальший розвиток податкової системи в державі. Так, власники земельних угідь почали сплачувати земельний податок у розмірі 10 % доходу та поголовний податок з неповнолітніх або тих, хто не мав землі. Звільнялися від податків вдови та сироти.

Слід зазначити, що нові царювання в Англії приносять нові податки. Так, з'являється податок на рухомість, який спрямований максимально збільшити коло об'єктів оподаткування, а також акцизи, які в подальшому стали основою непрямого оподаткування.

У Франції умови оподаткування були різними у різних провінціях. Необхідність покриття державних витрат зумовила необхідність оподаткування не лише землі, а й інших товарів. У тому числі й сіль була об'єктом оподаткування. Соляний акциз уведений у 1345 р. Діяв також питуший збір, а також оподатковувалися тютюнові вироби та лотерейні розіграші. Таким чином, у Франції до податків, які сплачувалися на кордоні, додавалася велика кількість місцевих зборів [9, с. 240-243].

У середньовічній Германії, розореній міжусобними війнами, управління в округах зосереджувалося в руках графів та єпископів. Підлеглими графів із фінансового управління були збірники податків. Розкладка податку здійснювалася залежно від його форми. Існувала низка предметних та особисто-предметних натуральних повинностей під

різними назвами. Із особистих повинностей основною була військова. Діяли ринкові збори, які базувалися на забороні здійснювати торговельну діяльність певними видами товарів; посадові збори та багато інших податків і зборів. Крім того, почали практикуватися звільнення від оподаткування.

У середньовіччі в бухгалтерському обліку спостерігався певний застій, вважає Ф. Бутинець [12]. Але під час перших Хрестових походів облік був поновлений. Особливого розвитку він набув у Європі за часів епохи Відродження. Розвиток господарської діяльності потребував розвитку контролю якості облікової інформації.

Таким чином, особливістю оподаткування в середньовіччі є їх непостійність. На відміну від попереднього періоду, де звільнення від оподаткування іноді розглядалося як обмеження в правах і надавалися нижчим верствам населення, в середньовіччі цей підхід змінюється повністю.

Основи регулювання податкових систем періоду формування буржуазних держав підпадають під вчення А. Сміта, яке лягло в основу теорії оподаткування. Основою всієї податкової системи А. Сміта є положення: податки повинні відповідати доходам і рівномірно обкладати всі їх види; час, способи та кількість податків має бути чітко визначені; механізм стягнення податків має бути зручним для платника; кожен податок повинен стягуватися з мінімальними витратами, а його сума повинна відразу ж використовуватися [13].

Заслуговує на увагу система оподаткування в Германії, в якій запроваджуються податки на нерухомість: на будівлі, на утримання доріг, на школи, церкви тощо.

Слід погодитися з Ігорем Скороходом, що у зв'язку з піднесенням товарного виробництва відбувається поступовий розвиток контролю. А нові форми контролю, розширення його функцій у всіх сферах суспільного життя вимагали добре підготовлених спеціалістів, що в свою чергу ще більше розширювало коло впливу фінансового контролю [7, с.103].

Завдяки проведеному аналізу наукових доробок виникає необхідність підсумувати, що серед дослідників немає однозначності

щодо вихідних понять фінансового контролю як такого. І доцільно зробити висновок про те, що поняття «фінансовий контроль» за своєю суттю акумулює в собі як управлінські функції, так і наглядові, що за своєю природою надає йому широке коло як повноважень, так і обов'язків.

Таким чином, можна дійти висновку, що правова природа фінансового контролю у сфері грошового обігу полягає в першу чергу в регулюванні, метою якого є виявлення порушень основних принципів законності, ефективності та економії витрат фінансових ресурсів, для того, щоб мати можливість вжити відповідних заходів і за необхідності притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або здійснити заходи для запобігання або зменшення таких порушень в майбутньому.

Література

1. Базась М. Ф. Методика та організація фінансового контролю: Підручник / М.Ф. Базась. – К. : МАУП, 2004. – 440 с.
2. Бідей О. Розмежування понять «контроль», «нагляд», «моніторинг», «аудит» / О. Бідей // Підприємство, господарство і право. – № 4, – 2012. – С.74-76.
3. Советское трудовое право / О.В. Абрамова, М.Л. Захаров, В.И. Никитский и др.; Под ред. А.И. Ставцевой. – М., 1988, –370 с.
4. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. / Н. И. Мычко. – Д. : Донеччина, 1999. – 255 с.
5. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977 // Прийнята ІХ Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001
6. Кінашук Л. Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні. – Кіровоград, 2010. – 460 с.
7. Скороход І. Історична генеза передумов виникнення та розвитку зарубіжного законодавства й юридичної думки у системі фінансового і податкового контролю // Підприємство, господарство і право. – № 9. – 2012. – С.101-103.
8. Білуха М. Т. Курс аудиту. – К., 1999. – 574 с.
9. Кучерявенко Н. П. Курс податкового права у шести томах. – Х., 2002. – Т. 1, ч. 1. – 663 с.
10. Фінансовий контроль: теорія та методологія [Текст] : монографія / Л.В.Дікань, Ю.О.Голуб, Н.В.Синюгіна ; Харк. нац. екон. ун-т. – Х. : ХНЕУ, 2009. – 91с.
11. Дікань Л. В. Контроль і ревізія. – К, 2004. – 245 с.

12. Бутинець Ф. Аудит. // Ф.Бутинець. – Житомир: ПП "Рута", 2002. – 672 с.
13. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М., 1935. – Т. 2. – 343 с.

Анотація

Молчановська В.М. Природа становлення фінансового контролю у сфері грошового обігу. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду фінансового контролю у сфері грошового обігу. Особлива увага приділяється історичним передумовам виникнення фінансового контролю, його формуванню та розвитку.

Ключові слова: фінансовий контроль, фінансовий нагляд, грошова система, органи контролю, державний нагляд.

Аннотация

Молчановская В.Н. Природа становления финансового контроля в сфере денежного оборота. – Статья.

В статье рассматривается финансовый контроль в сфере денежного оборота. Особенное внимание уделяется историческим предпосылкам возникновения финансового контроля, его формированию и развитию.

Ключевые слова: финансовый контроль, финансовый надзор, денежная система, органы контроля, государственный надзор.

Summary

Molchanovska V. The nature of financial control establishment in money turnover sphere. – Article.

The article deals with financial control in money turnover sphere. A special attention is paid to the historical preconditions of financial control origin, its formation and development.

Key words: financial control, financial surveillance, money system, control bodies, state surveillance.

