

УДК 342.9

**В. В. Ізотов**  
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ГАРАНТІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

**Постановка проблеми.** Ефективність діяльності держави в той чи іншій сфері суспільного життя пов'язана із багатьма факторами, одним із яких є гарантії. На сьогоднішній день останні пронизують увесь зміст Конституції України. Зокрема, Основний закон «гарантує» непорушність права та свобод людини і громадянина, місцеве самоврядування, можливість будь-кого звернутись до суду за захистом своїх прав, вільний розвиток національної та інших мов на території України тощо [1]. Не є виключення сфера державної діяльності із реалізації та забезпечення політики у сфері фінансового контролю. Дана галузь національної правової системи має виключно важливе значення для сталого та послідовного розвитку економічного сектору країни, її фінансової стабільності.

**Стан дослідження.** Варто відзначити, що проблема забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю в останні роки неодноразово підіймалась у наукових працях різних фахівців. Зокрема, їй приділяли увагу: К.А. Мокичов, В.Ф. Погорілко, Н.В. Вітрук, Д.Л. Златопольський, Є.Б. Яфінович, В.М. Шкабаро, І.М. Алмаші, О.Б. Яфінович, Е.Є. Регушевський та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, проблема гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, на жаль, залишається малодослідженою.

Саме тому **метою статті** є: з'ясувати сутність та види гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що гарантії забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю – це система передбачених законодавством юридично орієнтованих базових умов, правил, а також інструментів та засобів відповідно до яких на території України відбувається організація та реалізації державної політики в галузі фінансово-контрольних відносин.

Незважаючи на те, що гарантії забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю мають правову природу, вони не є між собою однорідними. Дане твердження знаходить своє підкріплення у нау-

кових працях вчених де на сьогоднішній день існують різні класифікації гарантій. Так, на думку К.А. Мокичова, гарантії поділяють на економічні, політичні, ідеологічні, окремо юридичні та громадські [2, с. 165]. В.Ф. Погорілко ділить гарантії на дві основні групи: загальносуспільні (загальносоціальні) та суто юридичні. Своєю чергою, поміж загальносуспільних гарантій учений розрізняє політичні, економічні, соціальні та духовні (культурні) гарантії, тобто відповідно до суспільних систем – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), які склалися й функціонують у суспільстві [3, с. 41].

Н.В. Вітрук та Д.Л. Златопольський наводять широку класифікацію гарантій на які варто звернути окрему увагу. Вчені виділяють: економічні гарантії – закріплені конституційними нормами-принципи економічні умови і засоби певної діяльності; політичні гарантії – закріплені конституційними нормами та принципами політичних умов та засоби використання відповідними суб'єктами своїх прав та обов'язків; ідеологічні гарантії – ціннісні умови, ідеологічні засади, моральні устої українського суспільства у відповідності до яких населення країни провадить свою життєдіяльність; спеціальні юридичні – правові норми та інституту, що закріплюють базові стандарти в певній галузі діяльності суспільства [4; 5, с. 14].

Як бачимо, у правовій науці існує велика кількість підходів до класифікації гарантій. Проте, на наш погляд, розподіл гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю варто проводити з урахування комплексу аспектів, пам'ятаючи про специфіку об'єкту, до якого вони відносяться. В зв'язку із чим нами було виділено наступні різновиди.

1. Конституційні гарантії. Зазначений вид гарантій фактично являє собою норми Основного закону нашої держави, які визначають вимоги та умови існування фінансової системи загалом, а також стандарти контрольної діяльності органів влади. Так, наприклад, конституційні норми гарантують, що виключно законами України встановлюється Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а

також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи [1]. Іншими словами, конституцією гарантовано відповідність процесу забезпечення та реалізації державної політики у фінансовій сфері, зокрема, з питань фінансового контролю, нормам законодавства держави. Так, органи державного фінансового контролю у своїй діяльності керуються Конституцією України, Бюджетним кодексом України, іншими законодавчими актами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України [6]. Окрім цього, у положеннях основного закону закріплено те, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Відповідно до зазначеного фінансовий контроль реалізується виключно уповноваженими на його проведення органами державної влади та їх посадовими особами в межах визначених законодавством повноважень та функцій. Так, останні чітко визначені у положеннях законодавства. Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ орган державного фінансового контролю та контроль за: виконанням функцій з управління об'єктами державної власності; цільовим та ефективним використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), одержаних під державні (місцеві) гарантії; достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників; відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); веденням бухгалтерського обліку, а також складанням фінансової і бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів; усуненням виявлених недоліків і порушень; 2) розробляє пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому; 3) вживає в установленому порядку

заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб; 4) здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на нього Кабінетом Міністрів України [6].

2. Соціальні гарантії. Як влучно зазначає у своїх дослідженнях Є.Б. Яфінович, соціальні гарантії характеризують обов'язок держави перед своїми працюючими громадянами гарантувати прийнятий рівень добробуту (встановлення мінімального рівня оплати праці, її індексації, необтяжливих податків тощо) [7, с.182]. Проектуючи наведено визначення на сферу нашого дослідження відмітимо, що даний різновид гарантії являє собою визначені законодавством України умови діяльності уповноважених суб'єктів, які займаються реалізацією державної політики в сфері фінансового контролю та провадженням заходів фінансового контролю безпосередньо. Так, за даним вектором в положеннях Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-ХІІ існує Розділ IV, який присвячено питанням соціально-правового захисту осіб органів державного фінансового контролю. Відповідно до статей цього розділу, наприклад, працівники правоохоронних органів зобов'язані сприяти службовим особам органу державного фінансового контролю у виконанні їх обов'язків. У разі недопущення працівників органу державного фінансового контролю на територію підприємства, установи, організації, відмови у наданні документів для ревізії та будь-якої іншої протиправної дії органи Національної поліції на прохання цих осіб зобов'язані негайно вжити відповідних заходів для припинення такої протидії, забезпечити нормальне проведення ревізії, охорону працівників органу державного фінансового контролю, документів та матеріалів, що перевіряються, а також вжити заходів для притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності [6]. Крім того, службові особи органу державного фінансового контролю є представниками органів виконавчої влади. Законні вимоги службових осіб органу державного фінансового контролю є обов'язковими для виконання службовими особами об'єктів, що контролюються. Працівник органу державного фінансового контролю при виконанні покладених на нього обов'язків керується чинним законодавством і виконує вказівки своїх керівників. Ніхто інший, за винятком передбачених законодавством випадків, не вправі втручатися в діяльність службової особи органу державного фінансового контролю. Втручання в діяльність працівника органу державного фінансового контролю тягне за собою відповідальність, передбачену законо-

давчими актами. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності та майна службової особи органу державного фінансового контролю і членів її сім'ї від кримінальних та інших протиправних дій [6]. Законом також визначено, що звільнення службової особи органу державного фінансового контролю з посади у зв'язку з вчиненням кримінального правопорушення під час виконання своїх обов'язків допускається лише після винесення щодо неї обвинувального вироку суду, який набрав чинності. Окрім того, збитки, завдані майну службової особи органу державного фінансового контролю або членів її сім'ї у зв'язку з виконанням нею службових обов'язків, компенсуються в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб. Річне грошове утримання службової особи органу державного фінансового контролю, що береться для нарахування розміру одноразової допомоги, включає всі види грошових виплат, які отримувала службова особа за час роботи в органі державного фінансового контролю за рік, що передував року загибелі або ушкодження здоров'я. Службові особи органу державного фінансового контролю підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню відповідно до законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [6].

3. Політичні гарантії. Останні відповідно до позиції В.М. Шкабаро являють собою політико-правовий режим нашої держави: система державної влади, заснована на принципах поділу влади, розмежування предметів ведення і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування; народовладдя, здійснюване на основі політичного й ідеологічного різноманіття безпосередньо народом, а також через органи державної влади й органи місцевого самоврядування; існування власних органів міської влади, які не входять у систему органів державної влади; самостійність і незалежність міського самоврядування в межах своїх повноважень; повнота і гарантованість основних прав і свобод людини і громадянина тощо [8, с. 171]. Інші автори вважають, що політичні гарантії – це сукупність політичних суспільних відносин як засобів забезпечення прав і обов'язків громадян з метою їхньої реалізації. Ці політичні відносини є й ідеологічними, тому що вони складаються між людьми відповідно до тих чи інших духовних утворень суспільства, що існують у вигляді конкретних форм суспільної свідомості, що є одночасно і формами ідеологічної свідомості [9, с. 195; 10, с. 147; 11, с. 29]. Ми вважаємо, що політичні гарантії – це особливі вимоги, які, передусім, відносяться до управлінської системи держави, особливостей організації її апарату. Тобто, це показник того, які важелі

держави, як самостійний механізм, має в своєму розпорядженні для забезпечення відповідних сфер суспільного життя. До таких гарантій можна віднести, наприклад, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, відповідно до якого саме на виконавчі органи та їх посадових осіб покладаються функції здійснення фінансового контролю. В той час як органи судової та законодавчої гілки влади здійснюють нагляд за законністю та правильності фінансово-контрольної діяльності через спеціальні інституції та правові механізми [1]. Так, відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-ХІІ здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [6].

До політичних гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю також можна віднести координаційну діяльність. Так, органи державного фінансового контролю координують свою діяльність з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, фінансовими органами, органами доходів і зборів, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, Національної поліції, служби безпеки [6].

4. Спеціальні юридичні гарантії. Зазначені гарантії об'єднують в собі спеціальні правові засоби, якими забезпечується реалізація політики країни у сфері провадження державного фінансового контролю. Сюди можна віднести, наприклад, основні засади бюджетної системи (принципи єдності, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності тощо), яка виступає одним з головних «середовищ» в якому провадиться фінансовий контроль. Крім того, до спеціальних юридичних гарантій також відноситься набір особливих повноважень органів фінансового контролю, які виражаються у праві: перевіряти в ході державного фінансового контролю грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, документи щодо проведення закупівель, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (коштів, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо); забезпечити доступ в ході державного фінансового контролю на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення, що належать підприємствам, установам та організаціям, що контролюються; призупиняти в межах своїх повноважень бюджетні асигнування, зупинити операції з бюджетними коштами в установленому

законодавством порядку, а також застосовувати та ініціювати застосування відповідно до закону інших заходів впливу у разі виявлення порушень законодавства; залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців відповідних органів виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок і таке інше [6].

**Висновок.** Отже, саме так на наш погляд виглядає перелік ключових гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. При цьому, детальний аналіз останніх показав, що на сьогоднішній день відсутнє їх ґрунтовне визначення на нормативно-правовому рівні. Фактично, гарантії «розкидано» в нормах різних за юридичною силою нормативно-правових актів. Цей факт є вкрай негативним, адже гарантії, нарівні із принципами, є базисною категорією, яка окрім суто правових чинників, визначає соціальні та політичні цеглини управлінської діяльності країни у галузі провадження державного фінансового контролю. В зв'язку із цим, на наш погляд, доречно закріпити вищевказані гарантії в рамках єдиного нормативного акту, зокрема, шляхом внесення доповнень до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-ХІІ.

### Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
2. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. К. А. Мокичева. М.: «Юридическая литература», 1965. 429 с.;
3. Нова Конституція України: Огляд, коментарі і текст Основного Закону / за ред. В. Ф. Погорілка. К.: Правова держава, 1997. 156 с.
4. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 176 с.
5. Алмаші І.М. Реалізація прав Національних меншин в Україні: дисертація. Ужгород: Ужгородський національний університет. 2006. 227 с.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: закон від 26.01.1993 № 2939-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст.110.
7. Яфінович О.Б. Соціальні гарантії в механізмі забезпечення фінансової та соціальної стабільності в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № (171). С. 180-186.

8. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дисертація. Київ: Національна академія наук України. 2004. 192 с.

9. Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 195, 202-203.

10. Конституционные права и обязанности советских граждан / А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина. К.: Наукова думка, 1985. 248 с.

11. Регушевський Е.С. Конституційно-правові гарантії політичних прав та свобод людини і громадянина в Україні: дисертація. Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2004. 230 с.

### Анотація

**Ізотов В. В.** Сутність та види гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття гарантій забезпечення та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю. Виділено чотири ключові групи гарантій до яких віднесено: конституційні, соціальні, політичні та спеціальні юридичні гарантії. Обґрунтовано доцільність закріплення окреслених у статті гарантій на законодавчому рівні.

**Ключові слова:** гарантії, юридичні гарантії, забезпечення, реалізація, державна політика, фінансовий контроль.

### Аннотация

**Изотов В. В.** Сущность и виды гарантий обеспечения и реализации государственной политики в сфере государственного финансового контроля. – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых, предложено авторское определение понятия гарантий обеспечения и реализации государственной политики в сфере государственного финансового контроля. Выделены четыре ключевые группы гарантий к которым отнесены: конституционные, социальные, политические и специальные юридические гарантии. Обоснована целесообразность закрепления определенных в статье гарантий на законодательном уровне.

**Ключевые слова:** гарантии, юридические гарантии, обеспечение, реализация, государственная политика, финансовый контроль.

### Summary

**Izotov V. V.** The essence and types of guarantees for ensuring and implementing public policy in the field of public financial control. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, proposes the author's definition of the concept of guarantees of implementation and implementation of public policy in the field of public financial control. There are four key groups of guarantees, which include: constitutional, social, political and special legal guarantees. The expediency of fixing the guarantees outlined in the article at the legislative level is substantiated.

**Key words:** guarantees, legal guarantees, provision, realization, state policy, financial control.