

3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Вироблення фінансової політики та її реалізація з допомогою фінансового механізму ґрунтуються на відповідних організаційних елементах цього механізму, які тісно взаємопов'язані і підпорядковані один одному.

Фінансове законодавство формує правове поле для здійснення фінансової діяльності і, відповідно, для реалізації фінансової політики. Фінансове планування є відображенням напрямів, форм і методів фінансової політики. Воно, по суті, є її матеріалізацією. Організація фінансової діяльності та фінансових відносин спрямована на втілення в практику завдань фінансової політики, на реалізацію фінансових планів. Фінансовий контроль призначений для перевірки законності фінансових операцій, моніторингу реалізації завдань фінансової політики і виконання прийнятих планів.

3.1. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Фінансове право являє собою сукупність юридичних норм, які регулюють фінансові відносини та фінансову діяльність у суспільстві. Як зазначалося, фінанси це у відповідний спосіб організована сукупність обмінно-розподільних і перерозподільних відносин. Основною формою їх організації є саме фінансове право. Крім того, організація фінансових відносин може здійснюватися на основі різноманітних інструкцій та положень, однак вони мають, як правило, відомчий характер.

Фінансове законодавство охоплює усі сфери і ланки фінансової системи й усі форми і методи фінансової діяльності, які підлягають правовій регламентації. Загалом його можна поділити на дві частини: законодавчі акти, що безпосередньо регулюють фінансові відносини, та закони з інших сфер діяльності, у яких виділяються фінансові засади їх функціонування.

До першої частини належать законодавчі акти, що регламентують фінансові відносини на макрорівні та взаємозв'язки фінансів суб'єктів підприємницької діяльності з державними фінансами та інституціями фінансового ринку. Це закони про бюджетну і податкові системи, державний борг, центральний банк, банки і банківську діяльність, страхування, цінні папери і фондову біржу, інвестиційну діяльність. Сюди також належать закони, що регламентують окремі види фінансових операцій про заставу,

лізинг та ін., закони з окремих видів податків та платежів до бюджету і цільових фондів. До другої групи відносять закони, що регламентують діяльність, у тому числі й фінансову, суб'єктів господарювання про підприємства і підприємницьку діяльність, про господарські товариства, про банкрутство тощо.

Фінансові закони можуть мати характер прямої дії або доповнюватися інструкціями. У першому випадку їхні положення є безпосередньою основою для здійснення фінансових операцій. Подібний підхід вимагає досить глибокої деталізації законів з урахуванням усіх особливостей фінансової діяльності різних суб'єктів. У другому випадку закон визначає тільки загальний порядок фінансових відносин, а його деталізація здійснюється у відповідних інструкціях. Вони мають бути лише доповненням до закону і не суперечити йому. При цьому в будь-якому разі основою є закон.

В Україні пряму дію має переважна більшість фінансових законів, зокрема у сфері оподаткування. Водночас абсолютно всі деталі фінансової діяльності передбачити, по-перше, неможливо, а, по-друге, не завжди доречно. Тому закони досить часто доповнюються різного роду інструкціями та положеннями. Наприклад, закон про банки і банківську діяльність відображає тільки загальні засади функціонування комерційних банків. Конкретні види банківських операцій можуть регламентуватися відповідними інструкціями з кредитування, безготівкових розрахунків, касових операцій тощо.

Співвідношення між законами прямої і непрямой дії відбиває розподіл повноважень і прав між державними органами законодавчої та виконавчої влади, а отже, і їхні можливості та повноваження у виробленні та реалізації фінансової політики. Закони прямої дії чітко відображають перевагу законодавчої влади. До функцій виконавчої влади входить забезпечення виконання прийнятих законів. Крім того, органи виконавчої влади можуть мати право законодавчої ініціативи, тобто розроблення фінансових законопроектів і подання їх на розгляд і затвердження до органів законодавчої влади. Водночас такі законопроекти можуть розробляти й органи та структури законодавчої влади.

3.2. ФІНАНСОВЕ ПЛАНУВАННЯ

Фінансове планування являє собою процес розроблення і затвердження фінансових планів як засобу збалансування фінансових потреб і можливостей. Фінансовий план того чи іншого суб'єкта відображає його фінансову діяльність, тобто процес формування доходів і здійснення витрат, їх склад і структура, а також збалансованість визначаються завданнями, напрямками і методами реалізації фінансової політики. Фінансові плани є як відображенням певної політики, так і її обґрунтуванням. Будь-яка політика без її обґрунтування у фінансових планах не може бути успішно реалізована. Водночас жодний варіант фінансового плану не може розглядатись як оптимальний, якщо він не забезпечує реалізацію відповідних цілей і завдань фінансової політики.

Фінансове планування здійснюється на двох рівнях. На мікрорівні це індивідуальні плани окремих суб'єктів підприємницької діяльності. Ці плани відображають фінансову стратегію і тактику підприємств, їхні головні завдання визначення джерел та обсягів формування доходів, оптимізація витрат і досягнення фінансової збалансованості. На макрорівні це основний фінансовий план, що характеризує діяльність держави бюджет, а також зведений фінансовий план, у якому відображаються доходи і видатки усіх суб'єктів фінансових відносин. Саме ці плани є відображенням фінансової політики держави. Водночас вони мають різну значущість. Бюджет це реальний директивний документ, що затверджується у вигляді закону, і є основним засобом реалізації фінансової політики.

Завдання фінансового планування визначаються структурою фінансового плану та завданнями фінансової політики. Вони полягають у визначенні реальних джерел і обсягів доходів, оптимізації структури видатків на основі критерію вирішення завдань фінансової політики та збалансування доходів і видатків.

Першим за послідовністю і значущістю є визначення реальних обсягів доходів. Будь-які прорахунки, як у бік їх завищення, так і заниження впливають на реальність фінансового плану, а отже, і фінансової політики, ускладнюючи її реалізацію. Фінансова політика держави, стратегія і тактика підприємств повинні ґрунтуватися на реальних можливостях. Водночас у процесі планування необхідно відшукувати резерви зростання доходів, якщо існуючі їх обсяги недостатні для вирішення поставлених завдань.

Другим важливим завданням фінансового планування є оптимізація витрат. І хоча головним при цьому є вирішення завдань фінансової політики, необхідно перевірити, чи не забезпечується розв'язання окремих її завдань надмірними вкладеннями за рахунок інших напрямів видатків. Фінансове планування в частині розподілу видатків повинно мати зворотний зв'язок з фінансовою політикою, а не передбачати необгрунтовану її реалізацію за будь-яку ціну. Крім того, воно має спрямовуватися на економне, раціональне та ефективне використання доходів.

Третім, інтегративним завданням є збалансування доходів і видатків. Фінансовий план і за формою, і за змістом є балансом доходів та видатків, а отже, він не може бути незбалансованим. Це найскладніше завдання, яке може містити безліч варіантів його досягнення. За кожним варіантом стоїть особливий тип фінансової політики, яка має різні засади, ознаки і можливі наслідки. У кінцевому підсумку вибір оптимального варіанта забезпечує передумови для реалізації фінансової політики і робить фінансову діяльність усіх суб'єктів чітко організованою і скоординованою.

3.3. ОРГАНІЗАЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

*Організація здійснення фінансової політики полягає у створенні відповідної системи фінансових органів та інституцій, наданні їм достатніх функцій і повноважень для реалізації *тій* чи іншої політики, чіткому розмежуванні функцій з метою забезпечення повноти здійснення фінансової політики та досягнення скоординованості дій усіх суб'єктів.* Система управління фінансами охоплює досить розгалужену сукупність фінансових органів та інституцій, які наділені широкими повноваженнями і виконують різноманітні функції. Кожний із цих органів має свою сферу діяльності і несе відповідальність за реалізацію фінансової політики в певному напрямі. Координуючими центрами в цій системі є міністерство фінансів та центральний банк.

Міністерство фінансів розробляє засади фінансової політики країни у цілому і реалізує та координує фіскальну політику. Воно складає проект Державного бюджету й забезпечує його виконання. Склад і структура видатків бюджету відображають зміст і напрями фінансової політики на поточний рік. Водночас бюджет як фінансовий план складається на основі бюджетної резолюції, що розробляється вищим органом законодавчої влади, який і затверджує бюджет. Тому фіскальна політика держави є відображенням спільних

дій законодавчої та виконавчої гілок влади. Законодавча влада визначає засади цієї політики, а виконавча, насамперед в особі Міністерства фінансів, забезпечує її реалізацію.

Центральний банк розробляє засади монетарної політики та забезпечує її втілення. На відміну від міністерства фінансів, яке входить до складу уряду, центральний банк у більшості країн світу діє як самостійна та незалежна фінансова інституція. У нашій державі він не є складовою уряду і не підпорядкований законодавчій владі. Водночас Рада Національного банку України, що є вищим колегіальним органом його управління, формується наполовину за призначенням Верховної Ради і наполовину за призначенням Президента. Голова правління Національного банку затверджується Верховною Радою. Такий статус центрального банку робить його відносно незалежним у здійсненні монетарної політики. Так, Рада Національного банку України самостійно розробляє основні засади грошово-кредитної політики та забезпечує її реалізацію.

Особливості статусів двох провідних фінансових структур Міністерства фінансів та центрального банку безпосередньо відбиваються на виробленні та реалізації фінансової політики і забезпеченні взаємозв'язки її фіскальної та монетарної складових. З одного боку, відсутність їх єдиного підпорядкування і чітко визначеного співвідношення функцій може обумовлювати і різновекторність монетарної та фіскальної політики. Але, з іншого боку, у цьому полягає притаманна демократичному суспільству система противаг, яка сприяє збалансованості фінансової політики у цілому. Водночас це вимагає обов'язкової координації дій міністерства фінансів та центрального банку. І фіскальна, і монетарна політика мають бути спрямовані на вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку.

3.4. ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Саме фінансовий контроль забезпечує зворотний зв'язок між наміченими і досягнутими результатами. Оскільки економічна і політична ситуація в країні постійно змінюється, то це впливає на характер і напрями дії фінансових інструментів. Необхідний постійний моніторинг, який дав би змогу відстежувати успішність реалізації фінансової політики та дійовість і відповідність впливу на досягнення запланованих результатів конкретних фінансових інструментів.

Фінансовий контроль являє собою сукупність видів, форм і методів перевірки законності і доцільності здійснення фінансових операцій та реалізації на цій основі завдань фінансової політики. Отже, фінансовий контроль зв'язаний з реалізацією фінансової політики як безпосередньо, так і через контроль за фінансовою діяльністю окремих суб'єктів.

Основні функції контролю за реалізацією фінансової політики покладені на вищі органи законодавчої та виконавчої влади. Безпосередній контроль здійснюють Міністерство фінансів та спеціалізований незалежний орган Рахункова палата. При цьому завдання Рахункової палати більш важливі. Міністерство фінансів, розробляючи засади і напрями фінансової політики, контролює тільки їх реалізацію. Рахункова ж палата має контролювати як обґрунтованість та доцільність здійснюваної фінансової політики, так і хід її реалізації. При цьому хоча Рахункова палата може здійснювати і детальні перевірки фінансової діяльності окремих суб'єктів, основна її увага зосереджена саме на контролі у сфері реалізації фінансової політики на мікро- і макrorівнях та у сфері міжнародних фінансових відносин.

Фінансовий контроль за діяльністю окремих суб'єктів має на меті перевірку її відповідності чинному фінансовому законодавству. Водночас з огляду на те, що чинні закони відображають зміст фінансової політики, такий контроль також безпосередньо пов'язаний з її реалізацією.

Фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів фінансових відносин передбачає різноманітні його види, форми і методи. Види контролю визначають співвідношення контролюючого і підконтрольного суб'єктів. Форми фінансового контролю відображають стадію його здійснення відносно руху грошових потоків. Методи контролю це сукупність прийомів та способів його здійснення.

Види фінансового контролю. Залежно від взаємозв'язку об'єкта контролю фінансової діяльності, і суб'єкта органу контролю, фінансовий контроль поділяється на два основні види: внутрішній і зовнішній. При *внутрішньому* контролі фінансова діяльність кожного суб'єкта контролюється ним самим через спеціальні підрозділи контрольно-ревізійні відділи, управління тощо. Такий контроль має форму внутрішнього аудиту, метою якого є перевірка доцільності та обґрунтованості окремих фінансових операцій, їх відповідності фінансовій стратегії і тактиці даного суб'єкта. *Зовнішній* контроль

полягає у перевірці фінансової діяльності того чи іншого суб'єкта відповідними уповноваженими органами контролю. Метою цього контролю є перевірка відповідності фінансової діяльності чинному фінансовому законодавству. Цей контроль за ознакою суб'єктів його здійснення поділяється на державний, відомчий, внутрішньо-корпоративний, незалежний і суспільний.

Державний це контроль з боку держави як за фінансовою діяльністю юридичних і фізичних осіб, так і за власними фінансами. Він покладається на спеціальні органи фінансового контролю (в Україні це Рахункова палата і Контрольно-ревізійна служба) та на органи управління фінансами і фінансовою системою (Міністерство фінансів, Державна податкова адміністрація, Державне казначейство, органи управління державними цільовими фондами). Це найбільш організований та дійовий вид контролю, який охоплює мікро- та макрорівень розподілу і перерозподілу створеного ВВП, а відповідно і реалізацію загальнодержавної фінансової політики. У разі виявлення порушень застосовуються фінансові санкції, а винні особи можуть притягуватися до адміністративної, а в окремих випадках і кримінальної відповідальності.

Відомчий та внутрішньокорпоративний контроль полягає у перевірці фінансової діяльності суб'єктів, що підпорядковані міністерствам і відомствам або входять до складу корпоративних об'єднань. Цей контроль охоплює три напрями. По-перше, відповідність фінансової діяльності чинному фінансовому законодавству. По-друге, її узгодженість із фінансовою стратегією і тактикою міністерств, відомств, корпоративних об'єднань. По-третє, внутрішньовідомчі (внутрішньокорпоративні) розподільні та перерозподільні відносини. Цей вид контролю спрямований насамперед на виявлення та усунення порушень і недоліків у фінансовій діяльності підвідомчих підприємств і організацій. За результатами контролю приймаються адміністративні рішення відповідно до чинного законодавства та статутних документів.

Незалежний фінансовий контроль здійснюється незалежними контролюючими органами аудиторськими фірмами. Цей контроль теж спрямований на перевірку законності фінансової діяльності і доцільності здійснення окремих фінансових операцій. Однак висновки за результатами контролю мають рекомендаційний характер. Вони визначають відповідність чи невідповідність фінансової діяльності чинному законодавству, реальність та повноту її відображення у фінансовому обліку та звітності.

Суспільний фінансовий контроль це контроль з боку суспільства за фінансовою діяльністю держави. Він не має, як правило, організованих форм (певною мірою функції цього контролю виконує Рахункова палата) і здійснюється за рахунок відкритості, гласності й прозорості фінансової діяльності держави. Кожний громадянин повинен мати право на ознайомлення, наприклад, з процесом складання і виконання бюджету, який формується переважно за рахунок доходів юридичних і фізичних осіб. Контрольні функції громадян реалізуються також через виборчу систему обираючи певні партії чи окремих депутатів, виборці обирають чи відкидають і певну фінансову політику.

Форми фінансового контролю. Залежно від стадії здійснення контролю він поділяється на попередній, поточний і наступний.

Попередній контроль здійснюється до початку руху грошових потоків. Його мета перевірити доцільність і надійність даної фінансової операції, виявити рівень ризику, що пов'язаний з нею, та передбачити конкретні способи його хеджування, з'ясувати відповідність даної операції чинному фінансовому законодавству, інтересам підприємства чи фізичної особи. Важливим напрямом цього контролю є перевірка контрагента отримувача коштів: його юридичного статусу, фінансового стану, ділових рис, партнерської відповідальності тощо.

Поточний контроль здійснюється у процесі руху грошових потоків. Його мета забезпечити реальність проходження грошових потоків, реалізацію їх адресності й цільового призначення та дотримання встановлених термінів проведення фінансових операцій.

Наступний контроль проводиться після здійснення фінансових операцій та за підсумками фінансової діяльності за певний період. Його мета перевірка реалізації стратегії і тактики фінансової діяльності того чи іншого суб'єкта, а в масштабах суспільства процесу реалізації фінансової політики. Наступний контроль дає повну і вичерпну інформацію про фінансову діяльність як кожного суб'єкта, так і суспільства у цілому.

Методи фінансового контролю розрізняються за характером його здійснення, за комплексністю і технологією контролю, його спрямованістю, оформленням результатів. Виділяються такі основні методи контролю: ревізії, тематичні перевірки, обстеження.

Ревізія є методом комплексного контролю усієї фінансової і господарської діяльності підприємств та організацій стосовно її відповідності чинному законодавству. *Тематичні перевірки*

полягають у контролі за окремими сторонами фінансової діяльності. Зокрема, це камеральні (у податковій інспекції) і документальні (у платника) перевірки податкових декларацій та звітів.

Обстеження являє собою ознайомлення з окремими напрямками фінансової діяльності з метою виявлення проблем та шляхів їх удосконалення. За результатами ревізій і перевірок складаються акти, за результатами обстеження довідки.

КОНТРОЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. У чому полягає сутність фінансової політики?
2. Які складові містить фінансова політика?
3. У чому сутність та які інструменти монетарної політики?
4. У чому сутність та які інструменти фіскальної політики?
5. Що являє собою податкова політика?
6. У чому сутність бюджетної політики?
7. Що являє собою боргова політика?
8. Чим визначається зміст фінансової стратегії?
9. На що орієнтована фінансова тактика?
10. Які існують типи фінансової політики?
11. У чому полягає сутність політики жорсткої регламентації фінансових відносин?
12. Які ознаки помірної регламентації фінансових відносин?
13. На що спрямована політика мінімальних обмежень?
14. Які існують види фінансової політики?
15. На чому ґрунтується політика стабілізації?
16. Які існують фінансові способи реалізації політики економічного зростання?
17. Які засоби використовуються при здійсненні політики стримування ділової активності?
18. У чому сутність дискреційної та недискреційної фінансової політики?
19. Що таке вмонтовані стабілізатори ?
20. Які етапи охоплює процес формування і реалізації фінансової політики?
21. Що таке фінансовий механізм?
22. У чому полягає сутність та які існують форми фінансового забезпечення?

23. У чому полягає сутність та які існують інструменти фінансового регулювання?
24. Чим забезпечується ефективність фінансового механізму?
25. На чому ґрунтується управління фінансовим механізмом?
26. У чому полягає організаційно-правове забезпечення реалізації фінансової політики?
27. Що являє собою фінансове право та як воно формується?
28. У чому сутність і завдання фінансового планування?
29. Яким чином організується здійснення фінансової політики?
30. Що таке фінансовий контроль і яка його роль?
31. Які існують види фінансового контролю?
32. У чому полягають відмінності між державним, відомчим, корпоративним і незалежним фінансовим контролем?
33. Які використовуються форми і методи фінансового контролю?