

ПРИНЦИП ПЛАНОВОСТІ В ПУБЛІЧНІЙ ФІНАНСОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Ніщимна С.О.,

д.ю.н. доцент, декан факультету господарського права та соціального забезпечення
Чернігівський національний технологічний університет

Стаття присвячена вивченню принципу плановості, який активно використовується при здійсненні публічної фінансової діяльності. На підставі проведених досліджень доводиться, що в публічній фінансовій діяльності принцип плановості означає, що кожен етап, стадія цієї діяльності здійснюється на підставі відповідних планових актів.

Ключові слова: принцип, фінансовий план, принцип плановості, публічна фінансова діяльність.

Nischymna S.A. / ПРИНЦИП ПЛАНОВОСТИ В ПУБЛИЧНОЙ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ / Черниговский национальный технологический университет, Украина

Статья посвящена изучению принципа плановости, который активно используется при осуществлении публичной финансовой деятельности. На основе проведенных исследований доказывается, что в публичной финансовой деятельности принцип плановости означает, что каждый этап, стадия этой деятельности осуществляется на основе соответствующих плановых актов.

Ключевые слова: принцип, финансовый план, принцип плановости, публичная финансовая деятельность.

Nischymna S.O. / THE PRINCIPLE OF PLANNING IN THE PUBLIC FINANCIAL ACTIVITY / Chernihiv National University of Technology, Ukraine

The aim of the article is to study the principle of planning which is actively used in the implementation of the public financial activity. On the basis of the research it is proved that in the public financial activity the principle of planning means that each stage of the activity is carried out in accordance with the relevant planning documents.

Financial planning is closely interrelated with the principle of planning. This is a prerequisite for the successful development of market relations. In addition, financial planning is the basic regulating element of social and economic development; its condition provides stability in the state.

The planning is inherent immanently in the public financial activity as the management activity. The principle of planning is inherent in financial control.

In order to streamline the state financial audit, checking of public procurement and inspection in ministries and other central executive bodies, in state funds, in public institutions and business entities in state sector of economy, as well as in enterprises and organizations which receive (received during that verified period) funds from the budgets of all levels and state funds or use (used during that verified period) state or municipal property (hereinafter – controlled institutions), The Procedure for planning of control and auditing activity was elaborated by the State Financial Inspection and its territorial bodies.

The Procedure of planning activities of the State Fiscal Service of Ukraine has been approved. It is designed for decision-making concerning the ways of achievement of the defined goals and implementation of the tasks assigned to the appropriate authorities. Planning of the activity in these bodies is carried out by folding the following basic plans: the plan for economic and control activities per year (annual work plan); plan of the activity for six months (semi-annual work plan); work plan of the quarter (quarterly work plan).

Key words: principle, financial plan, principle of planning, public financial activity.

Постановка проблеми. Перехід до ринкової економіки ознаменувався відмовою від адміністративного планування, проте плановість у регулюванні фінансових відносин залишилася. Таке регулювання є практично необхідним, адже фінанси без планування в сучасній державі та суспільстві існувати не будуть. У фінансовій діяльності найбільш поширеними є бюджетне та податкове планування, які є видами фінансового планування. Отже, формування, розподіл та використання коштів публічних фондів відбувається відповідно до певних планів.

Стан дослідження. Проблемам дослідження сутності принципів публічної фінансової діяльності присвячені наукові праці таких учених: Л. К. Воронової, О. П. Германець, О. М. Горбунової, О. Ю. Грачової, Е. С. Дмитренко, М. В. Карасьової, Ю. О. Костенко, О. А. Музики-Стефанчук, Т. А. Латковської, А. А. Нечай, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, Е. Д. Соколової, Н. І. Хімічевої й інших.

Метою статті є дослідження та визначення суті одного з найважливіших принципів публічної фінансової діяльності – принципу плановості.

Виклад основного матеріалу. На думку Л. К. Воронової, «одним з основних принципів фінансового права є принцип плановості. Вся діяльність держави, її органів та органів місцевого самоврядування побудована на фінансових планах (кошторисах), головним і координуючим з яких є державний та місцеві бюджети, пов'язані з усіма фінансовими планами окремих установ, підприємств, організацій» [1, с. 38]. У цьому випадку «про плановість ідеться не як про метод, а як про один із принципів, на якому побудоване фінансове право. Отже, необхідно роз-

різняти принципи фінансового права та методи управління публічними фінансами» [2, с. 273].

О. Н. Горбунова доводить провідну роль існування фінансових планів, застерігаючи, що відсутність чіткого планування та виникнення потреби у фінансуванні заходів за рахунок власних коштів призведе до найбільш руйнівних наслідків у державі [3, с. 96-98].

Тобто даний принцип виявляється, насамперед, у бюджетній діяльності органів публічної влади. Із цього приводу О. А. Музика-Стефанчук зазначає, що «для бюджетної діяльності найбільше з-поміж інших видів фінансової діяльності характерною є плановість. Бюджет вже є планом, акт про бюджет є плановим актом відповідного органу, процес виконання бюджету планується завчасно; процес розроблення проектів бюджетів також планується, здійснюється відповідно до стадій бюджетного процесу» [2, с. 199]. Природно, що «фінансові плани важливі на будь-якому рівні. Будь-яке застереження законодавця про те, що ті чи інші заходи мають бути профінансовані за рахунок власних чи внутрішніх коштів, призведе до найбільш руйнівних наслідків у державі» [3, с. 96-98].

В. М. Пушкарьова зазначає, що плановість є суттєвою ознакою бюджету. Бюджет – це план державного господарства на наступний фінансовий рік. Саме момент плановості є родовою ознакою, що об'єднує бюджет з іншими видами фінансових планів. Учені підкреслюють, що фінансове господарство на фоні нерегульованого народного господарства відрізняється планомірністю та організованістю [4, с. 73]. У бюджетному законодавстві України бюджет також визначається як певний план, тобто також є достатньо підстав вести мову про плановість як ознаку

бюджету та водночас як про принцип публічної фінансової діяльності. Також фінансове планування розглядають і як принцип фінансової діяльності органів публічної влади, і як метод її реалізації, і як елемент змісту (функцію), що включає в себе систему науково обґрунтованих уявлень про напрями соціально-економічного розвитку держави, заснованих на законах ринкового господарства [5, с. 104].

З останніх наукових праць, присвячених даному принципу, варто відмітити роботи Є. В. Кудряшової, яка принцип плановості публічної фінансової діяльності розглядає у двох аспектах [6, с. 27-70]: внутрішньому (пов'язаний з організаційним началом у фінансових правовідносинах, який останнім часом дещо пригнічується за рахунок вивчення на перший план майнових основ) і зовнішньому (виявляється у практичному плануванні всіх фінансово-правових дій з боку державно-владних органів).

Із принципом плановості тісно взаємопов'язане фінансове планування, яке є необхідною умовою успішного розвитку ринкових відносин. Крім того, фінансове планування виступає базовим елементом регулювання соціально-економічного розвитку, стан якого забезпечує стабільність у державі. На відміну від адміністративно-командної системи управління країною, умови ринкової економіки передбачають процес планування переводити з директивних приписів на економічні закони попиту й пропозиції [7, с. 85-86]. Не випадково країни з розвинутою ринковою економікою застосовують довгострокове планування (наприклад, прийняття закону про державний бюджет на 3 – 5 років).

Деякі вчені називають плановість фундаментальним принципом фінансового права, який виражається в тому, що фінансова діяльність здійснюється на основі фінансового плану, який враховує доходи та видатки на певний період. Принцип плановості входить до змісту всієї фінансової діяльності державних і місцевих органів влади, державних підприємств та установ [8, с. 52-53]. Зауважимо, що на даному принципі ґрунтується також діяльність комунальних підприємств.

На думку Л. А. Савченко, сутність принципу плановості полягає в тому, що вся фінансова діяльність держави, тобто діяльність із формування, розподілу й використання фінансових ресурсів базується на основі цілісної системи фінансово-планових актів. Їх структура, порядок складання, затвердження та виконання визначені відповідними нормативними актами (фінансовими планами) відповідно до програм соціально-економічного розвитку держави. Науковець акцентує увагу на тому, що планування фінансової діяльності сприяє також належному здійсненню фінансового контролю. Принцип планування застосовується всіма органами фінансового контролю, оскільки від належного планування їх роботи залежить повне й своєчасне виконання покладених на них завдань і функцій [9, с. 73].

Планування іманентно притаманне публічній фінансовій діяльності як управлінській діяльності. Із наведеного видно, що публічна фінансова діяльність здійснюється на підставі фінансово-планових актів відповідного рівня [8, с. 18].

Слушним є твердження про те, що країна має розраховувати свої доходи та видатки на майбутні періоди для того, щоб мати змогу розвиватися. Розраховуючи необхідний обсяг доходів, який має надійти до бюджету, держава одночасно має розрахувати передбачувані видатки на майбутнє. Отже, державі необхідно стежити й керувати надходженнями та видатками, що можливо лише завдяки складанню єдиного планового акта (державного бюджету) або цілого комплексу (серії) бюджетів усіх рівнів бюджетної системи, які відображаються у зведеному (консолідованому) бюджеті. Це об'єднані в систему планові акти держави, які лежать в основі всього іншого фінансового планування: бюджетів державних позабюджетних фондів,

кошторисів бюджетних установ, балансів підприємств та організацій, загального балансу доходів і видатків населення, грошового балансу – готівкової та безготівкової маси грошей, що обслуговують обіг тощо [3, с. 96].

Також вважається, що принцип плановості полягає у: 1) здійсненні фінансової діяльності з дотриманням чіткого впорядкування, послідовно, збалансовано за детального закріплення процедур і порядку руху коштів [10, с. 46]; 2) тому, що діяльність держави з формування, розподілу і використання фінансових ресурсів здійснюється на основі фінансових планів, які розробляються відповідно до планів і програм держави, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств, організацій [7, с. 84].

Отже, невідповідно даній принцип передбачений у багатьох спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, в Законі України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. [11] йдеться про цей принцип, але як про одну із засад, на основі якої Рахункова палата здійснює контроль (ст. 3 Закону). Оскільки контроль – це практично контрольна діяльність, принцип плановості по праву відносимо до публічної фінансової діяльності, яку здійснює, зокрема, Рахункова палата.

Принцип плановості властивий фінансовому контролю, «оскільки від належного планування контрольних заходів залежить повне і своєчасне виконання його завдань і функцій, тобто фінансовий контроль повинен здійснюватися за чітко визначеним планом» [12, с. 70-71].

З метою впорядкування проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування в міністерствах, інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах та у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в період, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували в період, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), розроблено Порядок планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 955 [13]. Заходи з проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування здійснюються відповідно до: 1) плану основних напрямів контрольно-ревізійної роботи Держфінінспекції та її територіальних органів, який складається на календарний рік; 2) планів контрольно-ревізійної роботи Держфінінспекції та її територіальних органів, які складаються на кожний квартал. Згідно зі згаданим Порядком, до проекту Плану додається пояснювальна записка, в якій обґрунтовуються включені до нього питання. План затверджується до 20 грудня поточного року. Плани інспекційної роботи Держфінінспекції та її територіальних органів розробляються на підставі плану основних напрямів інспекційної роботи Держфінінспекції та її територіальних органів. Зазначені плани включають питання, вирішення яких належить до компетенції Держфінінспекції та її територіальних органів.

Наказом Державної податкової служби України від 23 листопада 2011 р. № 166 (нині – Державна фіскальна служба України) затверджено Порядок планування діяльності органів державної податкової служби України. Його розроблено з метою прийняття рішень щодо шляхів досягнення визначених цілей та виконання пріоритетних завдань, поставлених перед відповідними органами. Планування роботи в цих органах здійснюється шляхом складання: плану основних питань економічної і контрольної роботи на рік (Річний план роботи); плану роботи на півріччя (Піврічний план роботи); плану роботи на квартал (Квартальний план роботи); плану роботи структурного підрозділу (або посадової особи, на яку покладено відпо-

відні функції) на квартал (Квартальний план роботи підрозділу); плану заходів за визначеними напрямками роботи щодо реалізації законодавчих, інших нормативно-правових актів та виконання доручень органів вищого рівня на відповідний період (План заходів за напрямками роботи); плану спільних заходів із центральними (територіальними) органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо на відповідний період (План спільних заходів).

План діяльності Міністерства фінансів України на 2012 бюджетний рік та два бюджетні періоди, що настають за плановим (2013-2014 роки), затверджений наказом Міністерства фінансів України від 4 жовтня 2011 р. № 1244. У Плані зазначається, що забезпечення успішного «перенавантаження» системи державних фінансів, створення умов та підтримки стабільного розвитку економіки шляхом управління державними фінансами за принципами ефективності, прозорості та в інтересах суспільства здійснюється за основи управління інноваційними проектами й програмами розвитку.

Виходячи з місії Міністерства фінансів України та задля побудови сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, підвищення добробуту українських громадян, формування професійної та ефективної системи державного управління, цілями Міністерства фінансів України на 2012-2014 роки є: Ціль 1. Виважена бюджетна політика для забезпечення економічного зростання. Ціль 2. Модернізація державних фінансів. Ціль 3. Інноваційний розвиток Міністерства фінансів України.

Для досягнення цілі 1 «Виважена бюджетна політика для забезпечення економічного зростання» у середньостроковій перспективі передбачається реалізація таких завдань: Завдання 1.1. Забезпечення стабільності державних фінансів; Завдання 1.2. Створення ефективної та справедливої системи оподаткування, прозорої системи фінансової звітності та бухгалтерського обліку; Завдання 1.3. Управління активами, зобов'язаннями, забезпечення прозорих державних операцій та підтримка кредитного рейтингу країни; Завдання 1.4. Реалізація інвестиційних програм (проектів) та ефективне використання бюджетних коштів.

Для досягнення цілі 2 «Модернізація державних фінансів» у середньостроковій перспективі передбачається

реалізація Завдання 2.1. Створення інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами.

Для досягнення цілі 3 «Інноваційний розвиток Міністерства фінансів України» передбачається реалізація таких завдань: Завдання 3.1. Забезпечення належного менеджменту установ, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України та надання ними якісних та професійних послуг; Завдання 3.2. Проведення кадрової політики та побудова ефективної організаційної структури Міністерства фінансів України, установ, що належать до сфери його управління.

Плановості й плануванню присвячені Стандарти з аудиту державних фінансів, розроблені INTOSAI [14]. Стандарти проведення аудиту передбачають, що аудитор повинен планувати перевірку у спосіб, який забезпечує економічність, результативність та ефективність якісного контролю, а також його здійснення у встановлені строки (п 3.1.1 Стандартів). ВОФК повинен віддавати пріоритет тим завданням у галузі контролю державних фінансів, які передбачаються законом.

Як правило, план аудиту передбачає такі етапи: а) зібрати інформацію про об'єкт аудиту та його організаційну структуру з метою визначення підрозділів, що містять ризик і відносну важливість щодо перевірки всіх інших підрозділів; б) визначити цілі аудиту та питання, які підлягають перевірці; в) провести попередній аналіз з метою визначення підходу, який необхідно прийняти, характеру та масштабів майбутнього обстеження; г) приділити увагу особливим проблемам, які були виділені на стадії планування аудиту; д) підготувати кошторис і графік проведення аудиту; е) визначити потреби в кадрах і сформувати аудиторську групу; е) поінформувати об'єкт аудиту про масштаби, цілі та критерії аудиту; в разі необхідності обговорити ці питання із зацікавленими сторонами. У разі потреби в ході контрольного заходу ВОФК може змінювати складений план (п. 3.1.4 Стандартів).

Висновок. Отже, в публічній фінансовій діяльності принцип плановості означає те, що кожен етап, стадія цієї діяльності не просто чітко регламентується законодавством, а ще й здійснюється на основі певних планових актів (закони та рішення про відповідні бюджети, бюджети Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування) і документів (наприклад, кошториси бюджетних установ, бізнес-плани підприємств, баланси тощо).

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент ; Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О. А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2011. – 384 с.
3. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. – М. : ООО «Профобразование», 2003. – 158 с.
4. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов : учебное пособие / В. М. Пушкарева. – М. : ИНФРА-М, 1996. – 192 с.
5. Бит-Шабо И. В. Бюджетные учреждения как субъекты финансового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. В. Бит-Шабо. – М., 2004. – 189 с.
6. Кудряшова Е. В. Принцип плановости финансовой деятельности государства (правовые аспекты) : монография / Е. В. Кудряшова. – М. : Финансовый университет, 2011. – 128 с.
7. Пацурківський П. С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П. С. Пацурківський. – Чернівці, ЧДУ, 1997. – 244 с.
8. Финансовое право : учебник / под ред. С. В. Запольского. – М. : Юридическая фирма «Контракт» ; Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
9. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Л. А. Савченко. – Х., 2002. – 455 с.
10. Костенко Ю. О. Фінансове право України : навчальний посібник / Ю. О. Костенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 240 с.
11. Про Рахункову палату : Закон України від 11 лип. 1996 р. № 315 // Відом. Верх. Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
12. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
13. Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2001 р. № 955 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/955-2001-%D0%D0>
14. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>