

ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ФІАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Наразі можна констатувати, що для України проблема встановлення дискреційних повноважень, прийняття на власний розсуд владних велінь контролюючими органами, задіяними у публічній фінансовій діяльності, є вельми гострою. Особливої значущості вона набуває у контексті необхідності фінансового забезпечення інноваційного розвитку економіки нашої держави і посилення фінансової дисципліни учасників фінансових правовідносин. Ми вважаємо, що навряд чи можливі поступальні, виважені кроки у цьому напрямку здійснювати тоді, коли «корупція на всіх рівнях держави, створює перепони для розвитку економіки. Про це свідчить величезний об'єм тіньового виробництва, порушення конкуренції, критично низький рівень інвестицій, неефективне використання бюджетних коштів» [1].

Показово, що про нагальність порушеної проблеми свідчать і заяви членів Комітету з оподаткування Асоціації правників України та Асоціації податкових радників, які направили звернення науково-консультативній раді при Вищому адміністративному суді України щодо прискорення прийняття мотивованого висновку стосовно дискреційних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Вони, зокрема, слушно наголошують, що, на думку юридичної спільноти, питання дискреційних повноважень органів виконавчої влади та меж втручання в них суду (здійснення судового контролю діяльності органів виконавчої влади) потребує значних зусиль як наукової спільноти, так і більш активної участі суду [2]. Очевидно, це так.

З огляду на неоднозначний підхід серед науковців та практиків стосовно дискреційних повноважень контролюючих органів на порядку денному постає низка питань, що потребують найскорішого розв'язання: які саме повноваження мають вважатися дискреційними; чи необхідно й доцільно встановлювати дискреційні повноваження відповідним органам, що здійснюють публічну фінансову діяльність; яким чином при визначенні правового статусу певного органу, що задіяний у процесах

мобілізації, розподілу і використання коштів публічних фондів, забезпечити баланс публічних і приватних інтересів учасників фінансових правовідносин та ін.

Зазначимо, що дискреційні повноваження владних суб'єктів публічної фінансової діяльності становлять собою такі повноваження, що передбачають вибір цим суб'єктом певного варіанту (у законодавчо встановлених межах) прийняття владного рішення у сферах мобілізації, розподілу й використання коштів публічних фондів. У той же час будь якої вказівки у законодавстві на те, що відповідні повноваження владних суб'єктів є дискреційними, наразі ми не знайдемо. З огляду на це останнім часом серед науковців висловлюються доволі спірні міркування стосовно віднесення певних повноважень до кола дискреційних. Приміром, М. К. Золотарьова право фіскального органу на проведення податкової перевірки називає дискреційним повноваженням. Окрім того М. К. Золотарьова пише: «дії по оформленню посадовою особою фіскального органу акту перевірки – службового документу, який підтверджує факт проведення документальної перевірки фінансово-господарської діяльності платника податків і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи ДФС, є складовою частиною процесу реалізації дискреційних повноважень у сфері податкового контролю». Таку точку зору вчена обґрунтовує тим, що у наведеному випадку має місце суб'єктивна, заснована на власному розсуді, оцінка перевіряючою особою фінансово-господарської діяльності платника податків на предмет дотримання норм податкового законодавства. Як наслідок такий розсуд створює іноді простір про зловживань» [3]. На наше переконання, такий підхід є хибним, оскільки дотримуючись його ми можемо прийти до абсурдного висновку про те, що будь-які повноваження фіскальних й інших органів публічної фінансової діяльності мають бути визнані дискреційними. Більше того оцінка фіскальним інспектором фінансово-господарської діяльності на предмет дотримання податкового законодавства не може бути самою собою дискреційним повноваженням. Навряд чи така оцінка заснована на власному розсуді, адже йдеться про виконання (дотримання) платником конкретних норм податкового законодавства. Так, проводячи документальну податкову перевірку, приписи статей 16, 47 та ін. Податкового кодексу України [4] стосовно обов'язку платника по подат-

ковій звітності, навряд чи можуть бути інспектором оцінені з урахуванням власного розсуду.

Що стосується права фіскального органу на проведення податкової перевірки, то воно не може розглядатися у межах дискреційних повноважень, оскільки тут «наголос необхідно робити не на «здатності», а скоріше на «праві» та одночасно обов'язку уповноважених суб'єктів, тобто наявності злитого «правообов'язку» [5, с. 32]». Наприклад, право проводити відповідно до законодавства перевірки і звірки платників податків (крім Національного банку України), у тому числі після проведення процедур митного контролю та/або митного оформлення (п. 20.1.4 ст. 20 Податкового кодексу України [4]) фіскальні органи реалізують у чіткій відповідності із положеннями Податкового кодексу України та іншими нормативно-правовими актами (наприклад, щодо складання плану-графіка проведення документальних планових перевірок суб'єктів господарювання, то згідно із наказом ДПСУ від 27.06.2012 р. №553 [6]). Іншими словами, тут законодавством не передбачено те, що посадова особа контролюючого органу у конкретному випадку може включати чи не включати певного платника до плану-графіку перевірок; може проводити чи не проводити перевірку; може фіксувати результати порушення податкового законодавства чи не фіксувати. Владний суб'єкт за таких обставин має діяти однозначно. У той же час чинне фінансове законодавство наразі містить численні приклади закріплення саме дискреційних повноважень органів публічної фінансової діяльності.

Як вбачається, дискреційні повноваження мають бути у контролюючих органів, їх існування – «це найкращий вияв правої держави». Більше того, надання владним суб'єктам таких повноважень дозволить ефективніше провадити фінансову діяльність у державі, і, зокрема, фінансово забезпечувати інноваційний розвиток економіки, оскільки передбачає можливість прийняття оптимального для конкретного випадку рішення. Однак, їх встановлення обов'язково передбачає визначення на законодавчому рівні меж, в яких мають діяти контролюючі суб'єкти у фінансових правовідносинах.

ЛІТЕРАТУРА

1. У регіонах України високий рівень корупції – Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://www.radiosvoboda.mobi/a/27079081.html>.

2. Звернення щодо дискреційних повноважень суду: позиція правників [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – <http://uba.ua/ukr/news/3776/>.
3. Золотарьова М.К. Щодо окремих питань застосування дискреційних повноважень посадовими особами органів Державної фіскальної служби України / М.К. Золотарьова // Форум права. – 2015. – № 1. – С. 123–128. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_21.pdf.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 №2755-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
5. Онищук Н. Ю. Правове регулювання виконання податкового обов'язку [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. Ю. Онищук. – Х. , 2010. – С. 32.
6. Про затвердження методичних рекомендацій щодо складання плану-графіка проведення документальних планових перевірок суб'єктів господарювання: Наказ ДПС України від 27.06.2012 р. № 553.

*Кобильнік Дмитро Анатолійович – к. ю. н., доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого*

В. В. Кудрявцева

ГОСПОДАРСЬКЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РИНКУ ТА НАЦІОНАЛЬНА ІНВЕСТИЦІЙНА БЕЗПЕКА

Невизначеність в законодавстві України щодо правового механізму державного регулювання економічних відносин, в тому числі, господарських, інвестиційних, є недоліком, який відверто знижує можливості держави ефективно впливати на економічні процеси, а відтак, і її здатність виконувати свої функціональні обов'язки. Складність такої ситуації посилюється тим, що правові інститути, що охоплюють своїм регулюванням інвестиційні відносини, як правило, носять міжгалузевий характер.

Між тим, низький інвестиційний потенціал економіки з точки зору можливостей формування інвестиційних ресурсів та їхнього ефективного використання, затягування з реалізацією інвестиційних проектів на старті реформ і неритмічне інвестування протягом реформ, гра у фінансові інвестиції з метою перерозподілу власності без створення нових активів, зневага до проблем створення цивілізованої інвестиційної інфраструктури – всі ці фактори позначаються на рівні інвестиційної безпеки України. Водночас, це позначається і на всіх взаємопов'язаних