

УДК 338.246.025.2(477)

І.В. БОГДАНЮК, Міжнародний університет бізнесу і права

КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМОК ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, зміст контролю, Державна фінансова інспекція України

В аспекті проведення недавніх реформ, коли Державна контрольно-ревізійна служба України трансформована в Державну фінансову інспекцію України, зі змінами нормативно-правової бази, питання змісту контролю як однієї з функцій останньої набуває актуальності. Адже завдання Держфінінспекції в Положенні про державну фінансову інспекцію України, затвердженому Указом Президента України від 23.04.2011 р. № 499/ 2011 [1], визначені таким чином, що окремо визначається вимога контролю, окремо – фінансового контролю, окремо – вжиття заходів і притягнення винних у разі виявлення правопорушень до відповідальності.

Метою статті є визначення змісту контрольної діяльності Державної фінансової інспекції України як основного напрямку функціонування даного органу фінансового контролю в Україні задля вдосконалення переліку завдань, які поставлені перед Держфінінспекцією у відповідному Положенні. Задля досягнення визначеної мети розв'язанню підлягають наступні завдання: встановлення елементів, процесів, зв'язків та відносин, що утворюють феномен контролю Державної фінансової інспекції України.

Почнемо з того, що зміст певної діяльності розкриває взаємозв'язок елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють певний феномен [2, с.297]. Державний контроль, до одного з різновидів якого належить контроль, що здійснюється Державною фінансовою інспекцією України (далі – Держфінінспекція

України), в загальному вигляді являє собою процес впливу держави через практичну діяльність її відповідних структур на певні або групи суспільних відносин [3, с.71]. Враховуючи дане визначення, встановимо елементи, процеси, зв'язки, відносини, що утворюють [2, с.297] феномен контролю Державної фінансової інспекції України.

При цьому ми відразу не погодимося з Д.М. Бахрахом, С.Д. Хазановим і А.В. Деміним, що зміст контролю складається з: 1) спостереження за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отримання об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх станом (форми збору інформації з вивчення даних обліку, звітів, перевірки документів, інвентаризації, ревізії, отримання пояснень та ін.); 2) аналізу зібраної інформації, виявлення тенденцій, причин, розробки прогнозів; 3) прийняття заходів щодо запобігання порушень законності і дисципліни, шкідливих наслідків, шкоди, нещасних випадків, недоцільних дій і витрат, і в тому числі припинення протиправної діяльності з метою недопущення шкідливих наслідків, нових порушень; 4) обліку конкретних порушень, визначення їх причин та умов; 5) виявлення винних, притягнення їх до відповідальності (в одних випадках контролюючі органи мають право самі вирішити питання про дисциплінарну, матеріальну, кримінальну відповідальності винних, в інших зобов'язані ставити питання про це перед компетентними органами, посадовими особами) [2, с.608].

На наш погляд, у даному трактуванні зміст контролю, з одного боку, дещо звужується (за рахунок конкретизації методів контрольної діяльності), з іншого, занадто розширюється (притягнення до відповідальності не обов'язково характеризує зміст контролю, адже виявлення порушень не є метою контрольної діяльності, що не завжди входить в результати такої). При цьому відсутність суб'єктно-об'єктної характеристики і виникаючих зв'язків вказує на опис в даному випадку етапності, стадійності контролю, щодо змісту контрольної діяльності є іншим поняттям. Отже,

встановимо зміст контролю як основної функції Державної фінансової інспекції України.

Елементами контролю Держфінінспекції України, як і будь-якої діяльносної системи, є суб'єкт і об'єкт, між якими встановлюються зв'язки в певних формах і з використанням різних методів контролю. Як видно, значення для встановлення змісту контрольної діяльності мають не тільки зазначені два параметри (суб'єкт і об'єкт), але характеристика зв'язків між ними.

Щодо суб'єкта державного контролю, як було зазначено, то ним є держава. Сьогодні, як вважають Б.А. Гаєвський і А.Б. Гаєвська, управлінська роль держави міцніє. І це зміцнення проявляється не в посиленні владних функцій, а в усе більшій переході державних структур на професійне обслуговування організаційно-правових потреб населення як у виробничій, так і в невиробничих сферах [4, с.525].

Держава як суб'єкт права стає учасником суспільних відносин через спеціально утворений механізм – сукупність державних органів, установ, підприємств та інших державних інститутів, за посередництвом яких практично здійснюються завдання і функції держави [5, с.124]. Отже, фактично контролюючий суб'єкт (суб'єкт контролю) – це юридична або фізична особа, яка направляє контрольні дії на власну діяльність або діяльність іншої фізичної або юридичної особи (осіб), які знаходяться в навколишньому господарській середовищі [6, с.4].

Державна фінансова інспекція України належить до системи органів виконавчої влади як центральний орган, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України [1]. Виходячи з цього можна стверджувати, що така інспекція може бути суб'єктом як зовнішнього (напрямок контрольних дій на діяльність іншої фізичної або юридичної особи/осіб), так і внутрішнього контролю (напрямок контрольних дій на власну діяльність).

Внутрішній контроль та його різновиди здійснюються в межах організаційної підпорядкованості того, хто контролює, з тим, кого

контролюють. У разі зовнішнього контролю така організаційна підпорядкованість відсутня. Відмінність зовнішнього та внутрішнього видів контролю також полягає і в різних правових формах реалізації контрольних повноважень та методах впливу. Якщо внутрішній контроль є суто внутрішньою справою і здійснюється органами однієї системи органів чи одного відомства, це може стосуватися широкого переліку питань діяльності системи, то зовнішній контроль, як правило, здійснюється в конкретній сфері чи функції і стосується якоїсь окремої сторони діяльності управлінської системи [7, с.352].

Про зовнішній контроль йдеться, коли вплив держави через Держфінінспекцію України здійснюється на такі об'єкти, як суб'єкти господарювання державного сектору економіки; підприємства, установи та організації, які отримують (отримували в періоді) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у перевіряється) державне чи комунальне майно; суб'єкти господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, але за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи, піддаються контролю.

Про внутрішній контроль можна стверджувати у разі направлення контрольної діяльності на внутрішньо-організаційні відносини Державної фінансової інспекції України як складної структурованої ієрархічної системи органів, на які покладено завдання реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування (п.3 положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23.04.2011 р. № 499/ 2011 [1]).

Процеси, що характеризують зміст контрольної діяльності Держфінінспекції України, залежать від застосовуваних форм і методів як частини компетенції відповідного

органу, виду контролю щодо конкретного підконтрольного об'єкта. Але завжди це самостійна діяльність (вплив) суб'єкта на об'єкт. Адже Держфінінспекція відноситься до числа тих державних «органів, які покликані здійснювати тільки контрольну діяльність» як вид державної діяльності, спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Контроль є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичних, економічних і соціальних процесів, що відбуваються в державі, та діяльності його органів. Контроль повинен сприяти досягненню поставлених завдань, дотриманню чіткості і доцільності роботи органів влади та управління, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності в особі своїх органів і посадових осіб за свої дії перед суспільством [7, с.343–344].

Форми і методи контролю – це взаємопов'язані сторони відповідного процесу. Як пояснює Ю.П. Битяк, саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль способу (засобу) управляючого впливу. Форма управління дає життя методам, а через них і функціям управління [8, с.166]. Форма контролю – це зовнішній прояв конкретних дій, які здійснюються органами Держфінінспекції для реалізації поставлених перед нею завдань. Адже термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній прояв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Процес реалізації завдань і функцій знаходить юридичне вираження у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої і розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає

різні наслідки: одні дії призводять до юридичних наслідків, інші – ні [9, с.120–121].

Форми державно-управлінської діяльності, яка є родовим для державного контролю поняттям, регламентуються адміністративно-правовими нормами різного рівня. Деякі з них регламентовані конституційно, інші є підзаконними правовими актами (наприклад, положеннями про конкретні органи виконавчої влади, посадовими інструкціями). Внутрішньо-організаційна діяльність також підлягає регламентації, але вона обмежена рамками внутрішньо-організаційної роботи тих чи інших виконавчих органів (наприклад, інструкції з діловодства) [10, с.144].

Форми контролю як основної функції Державної фінансової інспекції України різноманітні. Залежно від виду контролю (внутрішній або зовнішній) конкретні форми, в яких може здійснюватися контроль, встановлюються різного рівня нормативно-правовими актам: від законів до внутрішніх актів, що поширюють дію виключно на систему органів Держфінінспекції України.

Під методом звичайно розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. У методах відображаються воля держави, повноваження юридично владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами [9, с.146]. Щодо конкретних методів державного контролю, здійснюваного Держфінінспекцією України, то їх перелік також дуже різноманітний. Наприклад, А.Ф. Андрійко вважає, що «функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій області вимогам, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань і причини цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме цього шляху» [11, с.430]. Цілком підтримуючи вченого щодо виділених методів державного контролю, не погодимося з обмеженням змісту даного феномена. Адже перелік методів, які може використовувати суб'єкт контролю, ширше і охоплює такі ме-

тоди, як спостереження, аналіз діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання встановлених державою правил, норм і стандартів [7, с.344]; заслуховування, зіставлення, порівняння та інші загальні та спеціальні способи, засоби та прийоми досягнення мети контрольної діяльності.

Зворотний зв'язок є тим відмінним фактором, що відрізняє контроль серед інших різновидів державної діяльності. Як вказує О.М. Лукашевич, принцип зворотного зв'язку вимагає простеження ходу виконання рішень контролюючих органів, отримання інформації про якість і умови їх здійснення, отримання конкретних кількісних показників. Зворотний зв'язок дозволяє суб'єкту контролю зіставити дійсний стан справ з тим, що повинно бути відповідно розроблених і прийнятих програм, планів, наказів, положень і т.д. [12, с.172].

Зворотні суб'єктно-об'єктні зв'язки, що виникають при здійсненні контролю Держфінспекції України, мають ознаки адміністративних. Зокрема, виникають між керованою і керуючою системами, а також у межах останньої з приводу забезпечення ефективного впливу на об'єкт контролю при використанні людьми форм і методів діяльності, що впливають з пізнаних законів розвитку суспільства і закономірностей управління [13, с.34]. Це встановлені правові зв'язки державно-владного характеру. Тобто, один із суб'єктів таких відносин завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників [14, с.80]. Ці правовідносини виникають з ініціативи однієї зі сторін, і згода іншої сторони при цьому не вимагається. Іноді вони виникають всупереч бажанню іншої сторони. Вони, як правило, виникають за принципом «влада – підпорядкування». Це управлінські правові відносини, оскільки вони виникають у зв'язку з функціонуванням і діяльністю органів виконавчої влади, тобто при здійсненні державного управління. У разі порушення однією зі сторін своїх обов'язків, відповідальність наступає не перед іншою стороною, а перед державою в особі його державних ор-

ганів або посадових осіб. Спір, що виникає між учасниками адміністративних правовідносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку [15, с.58–59].

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що змістом контролю як основної функції Державної фінансової інспекції України охоплюються державно-владні зв'язки в певних формах і методах суб'єкта і підконтрольного об'єкта з приводу стану або поведінки останнього в порівнянні з заздалегідь встановленими параметрами розвитку, обраними для контролю при плануванні контрольних заходів з метою коригування. При цьому, виявлення відхилень розвитку об'єкта від заздалегідь визначених параметрів може мати вигляд правопорушення, що тягне не тільки коригуючі дії суб'єкта контролю, але й реалізацію каральної функції контролю, що охоплює притягнення винних до відповідальності, або ж порушення питання про це перед компетентними органами. Отже, «вжиття заходів і притягнення винних у разі виявлення правопорушень до відповідальності» – це елемент змісту контролю, а тому додаткового визначення в якості окремого завдання Держфінспекції України не потребує.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Положення про державну фінансову інспекцію України» : від 23.04.2011 р., № 499/ 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.
3. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.
4. Гаєвський Б. А. Державне управління в системі соціального управління / Б. А. Гаєвський, О. Б. Гаєвська // Гілея. Історичні науки.

Філософські науки. Політичні науки. – 2012. – Вип. 65. – № 10. – С. 523–527.

5. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

6. Стефанюк І. Фінансовий контроль: визначення поняття і системи / І. Стефанюк // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

8. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

9. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

10. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

12. Лукашевич О. М. Гуманістичний та психологічний аспекти застосування принципів соціального управління в освіті / О. М. Лукашевич // Культурологічний вісник : науково-теоретичний щорічник Нижньої Наддніпряни. – 1998. – Вип. 4. – С. 168–173.

13. Омаров А. М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики / Омаров А. М. – М. : Мысль, 1980. – 269 с.

14. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

15. Адміністративне право України : підручник / [Ківалов С. В., Авер'янов В. Б., Додін Є. В., Пахомов І. М. та ін.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, акад., Засл. юриста України С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.

Богданюк І. В. Контроль як основний напрямок діяльності Державної фінансової інспекції України / І. В. Богданюк // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 36–40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_8.pdf

Визначено зміст контрольної діяльності Державної фінансової інспекції України як основного напрямку функціонування даного органу фінансового контролю в Україні

Богданюк И.В. Контроль как основное направление деятельности Государственной финансовой инспекции Украины

Определено содержание контрольной деятельности Государственной финансовой инспекции Украины как основного направления функционирования данного органа финансового контроля в Украине

Bogdanuk I.V. Control as the Main Activity of the State Financial Inspection of Ukraine

The content of control activity of the State financial inspection of Ukraine as the main direction of functioning of this body of financial control in Ukraine is defined.