

Державна фінансова інспекція України як елемент системи контролю

В статті встановлено роль і місце Державної фінансової інспекції України в системі державного контролю як одного з органів виконавчої влади.

Ключові слова: державний контроль, фінансовий контроль, фінансова інспекція, орган фінансового контролю, органи виконавчої влади.

В статье установлена роль и место Государственной финансовой инспекции Украины как одного из органов исполнительной власти в системе государственного контроля.

Ключевые слова: государственный контроль, финансовый контроль, финансовая инспекция, орган финансового контроля, органы исполнительной власти.

This article determines the role and place of the State Financial Inspection of Ukraine as one of the bodies of executive power in the system of state control.

Keywords: state control, financial control, financial inspection, audit institution, the executive authorities.

Метою даної статті є встановлення ролі Державної фінансової інспекції України (далі - ДФІ України) в системі державного контролю. Задля досягнення означеної мети вбачається необхідним вирішення таких завдань як встановлення співвідношення понять система органів контролю та система державного контролю, встановлення напрямків контрольованого впливу ДФІ України як частини системи державного контролю, визначення ролі і місця ДФІ України в рамках системи контролю в державі..

Актуальність означених питань обумовлена реформами останніх часів, що відбулися і продовжують відбуватися в системі органів виконавчої влади в цілому, та і системі контролю, зокрема. Включаючи трансформацію Контрольно-ревізійної служби України в ДФІ України на підставі змін законодавчої бази.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо з того, що поняття системи органів державного контролю є відмінним від поняття системи державного контролю. Адже з означених понять останнє - набагато ширше першого. А саме, поняття системи контролю у сфері державного управління не вичерпується й не зводиться до системи органів. Воно набагато ширше, оскільки містить і органи й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю, а таких органів набагато більше. Таким чином, система державного контролю складається з державних органів та посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю [1, с. 293]. На відміну від системи державного контролю система органів державного контролю є вузким поняттям. Його складають лише державні органи, для яких контроль — основна діяльність з конкретних питань, яка здійснюється глибше й професійніше у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань. Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на відповідну сферу чи галузь [2, с. 232].

ДФІ України як орган фінансового контролю є частиною системи державного контролю. Якою ж саме? На перший погляд все є зрозумілим. ДФІ України є суб'єктом державного контролю як однієї з функцій державного управління, являючи елемент

структури органів виконавчої влади. Зокрема, відповідно п. 1 Положення № 499/2011 [3] ДФІ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади.

І одразу зупинимося на тому, що в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-XII [4], зокрема - у ст. 1 визначається, що «здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (далі - орган державного фінансового контролю)». Цю саме ваду відмічаємо і у раніше чинній редакції вказаного закону, коли КРУ України визначалося єдиним органом фінансового контролю, що не відповідало дійсності, оскільки у здійсненні фінансового контролю задіяна ціла система органів, наділених відповідною компетенцією (її формування в Україні ще не завершено) [5, с. 94].

А саме, суб'єктами фінансового контролю є органи державної влади в особі постійних комісій Верховної Ради України, НБУ, органів державного управління в особі міністерств, органів внутрішньовідомчого контролю, корпорацій, об'єднань, а також державні і приватні аудиторські організації [6, с. 93]. Класифікують ці органи за такими ознаками: 1) рівнем: а) загальнодержавні: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; б) органи місцевого самоврядування; 2) за інститутами: податкові; контрольно-ревізійні; органи державного казначейства; фінансово-кредитні установи тощо; 3) компетенцією: загальної компетенції (для яких здійснення фінансового контролю не є основною діяльністю); спеціальної компетенції (спеціально створені для діяльності у сфері фінансового контролю) [5, с. 94].

Якщо проаналізувати приналежність означених вище органів до певної з гілок влади в Україні, то не всі вони є частиною системи органів виконавчої влади. Наприклад, Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про рахункову палату» від 11.07.1996 № 315/96-ВР [7]). Однак, є і такі, що входять в якості окремих елементів до системи органів виконавчої влади України. Так, наприклад, Державна казначейська служба України (Казначейство України), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Таким чином, Казначейство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (п. 1 Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 року N 460/2011 [8]). Такі суб'єкти здійснюють державний фінансовий контроль за іншим предметом, аніж ДФІ України. Адже, залежно від галузей, сфер діяльності та суб'єктів, що здійснюють спеціальний контроль у системі виконавчої влади, виділяють фінансовий контроль, який поділяється на банківський, податковий і бюджетний тощо [9, с. 361]. Однак, від того він не втрачає ознак фінансового.

Отже, аналіз практики функціонування системи фінансового контролю в Україні показує, що ДФІ України є одним з органів фінансового контролю в Україні поряд з існуванням ряду інших, що мають серед своїх функцій здійснення даного різновиду контролю. Тому зміна статусу ДФІ України на один з числа органів фінансового контролю повинна стати вдосконаленням законодавства з питань правового регулювання здійснення державного фінансового контролю в Україні.

Не зважаючи на описані вади правового регулювання фінансового контролю в Україні, спробуємо встановити роль і місце ДФІ України в рамках системи контролю в державі.

Державна фінансова інспекція України, як було зазначено, належить до системи органів виконавчої влади як центральний орган [3]. При цьому ДФІ України як суб'єкт державного управління є великою системою, яка має свої характеристики, розподіляється на підсистеми та елементи, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дають їй змогу втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє об'єктами управління [10, с. 20].

Така ситуація є наслідком традиції побудови системи контролю у сфері державного управління переважно шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю [9, с. 361]. І тут слід розуміти, що суб'єкт контролю, являючи складну систему, не може не бути також об'єктом контролю. Отже, з одного боку, ДФІ України - суб'єкт управління. З іншого є його об'єктом. З цього приводу В.Я. Малиновський вказує, що між суб'єктом і об'єктом державного управління не існує абсолютних меж: система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта [11, с. 21-22]. Як констатує В.В. Собченко, між суб'єктом і об'єктом управління не існує абсолютних меж: одна і та ж структура організації, колектив, особа і т. ін. можуть бути і суб'єктом, і об'єктом управління. Структура, яка управляє, будучи суб'єктом відносно певного об'єкта, сама, в свою чергу, є об'єктом управління іншим суб'єктом [12, с. 95], виходячи з розмаїття адміністративно-правових правовідносин в залежності від характеру і видів управлінської діяльності, її учасників, від того, які функції державного управління реалізуються, від поставлених перед органами виконавчої влади цілей і т. ін. [13, с. 420].

При цьому, коли ДФІ України є об'єктом контролю, то відносно такої системи органів здійснюється зовнішній контроль, або ж внутрішній.

З позиції теорії адміністративного права, 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 і 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 [14, с. 352].

Зовнішній контроль стосовно органів виконавчої влади, коли такі виступають об'єктом контролю, здійснює Президент України, Верховна Рада України, коли контроль реалізується в рамках судової системи тощо.

Так, наприклад, у юридичній літературі по суті аксіоматичним є постулат про контрольної функції представницьких, виборних органів (парламентів) за діяльністю інших, у тому числі виконавчих, органів та установ. Ця функція і зумовлені нею певні повноваження притаманні практично всім парламентам незалежно від форм правління, які впливають лише на обсяг даної функції. Вона отримує своє відображення в конституціях, законах і регламентах або прямо, що, однак, нечасто, або у вигляді процедурного регулювання [15, с. 317]. Парламентський контроль в сучасному світі — необхідна умова і найважливіший елемент державно-правової (парламентської) відповідальності виконавчої влади, вважає І.А. Ракицька [16, с. 16].

Згідно п. 33 ст. 85 Конституції України Верховна Рада здійснює парламентський контроль у межах, визначених Конституцією. ДФІ України як частина органів виконавчої влади входить до числа об'єктів парламентського контролю.

Іншим прикладом набуття ДФІ України властивостей об'єкта контролю можна констатувати при реалізації такого в рамках судової системи. Стаття Конституції України передбачає право кожного на судовий захист, не виключенням є діяльність посадових осіб ДФІ України та відповідних юридичних осіб в цілому. Раніше з такими питаннями зверталися до господарського суду. Після прийняття Кодексу адміністративного судочинства і виокремлення адміністративної юстиції питання підсудності справ, де відповідачем або ж позивачем є ДФІ України, її посадові особи змінено.

Суди контролюють у формі здійснення правосуддя законність, обґрунтованість дій працівників ДФІ України.

В цьому контексті зауважимо, що прокуратура стосовно ДФІ України здійснює нагляд. Не зважаючи на довготривалу дискусію щодо здійснення прокуратурою України функції загального нагляду, такий на сьогодні все ще залишається частиною функціонування відповідної системи органів. Зокрема, окрім передбачених у ст. 121 Конституції України та ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» функцій, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. Ця функція прокуратури історично бере витоки з так званого «загального нагляду» і уточнює зазначену в перехідних положеннях до Конституції України функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів. В редакції п. 5 ст. 121 Конституції України ця функція з'явилася в результаті політичної (конституційної) реформи 2004 року, яка набрала чинності з 1 січня 2006 року. Збереження за прокуратурою функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина законодавець пов'язує з необхідністю повністю використати правозахисний потенціал прокуратури, наповнити реальним змістом позасудову процедуру захисту конституційних прав громадян у випадку порушення закону [17, с. 179-181].

Органи прокуратури України наглядають за додержанням і застосуванням законів органами виконавчої влади, їх посадовими і службовими особами, включаючи ДФІ України. За результатами таких наглядових заходів вносяться документи прокурорського реагування, на підставі яких здійснюються дисциплінарні провадження і до дисциплінарної відповідальності притягаються посадові особи ДФІ України.

Внутрішній контроль в ДФІ України наявний серед функцій відповідної системи. Адже такий є неодмінним атрибутом управлінської діяльності будь-якого органу виконавчої влади, навіть наділеного повноваженнями щодо здійснення надвідомчого контролю [18, с. 90-91]. Про внутрішній відомчий контроль можливо стверджувати у разі направлення контрольної діяльності на внутрішні 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 державної фінансової інспекції України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 року N 499/2011 [3]).

Висновок. Враховуючи викладене, можливо стверджувати, що ДФІ України - це суб'єкт державного управління, що являє собою складу ієрархічну структуровану систему, зовнішній та внутрішньовідомчий контроль для якої не є виключенням як частини органів виконавчої влади. Це означає, що у системі державного контролю

ДФІ України може виступати не тільки в якості суб'єкта, але і в якості об'єкта контролю. При цьому сама ДФІ України може бути суб'єктом як зовнішнього (напрямок контрольних дій на діяльність іншої фізичної або юридичної особи), так і внутрішнього відомчого контролю (напрямок контрольних дій на власну діяльність).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право Украины: Учебник / [Аверьянов В. Б., Додин Е. В., Пахомов И. Н., Бекерская Д. А. и др.]; под общей ред. С. В. Кивалова. - Х. : «Одиссей», 2004. - 880 с.
2. Державне управління в Україні: Навч. посіб. / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Юрнаукацентр, 1999. - 435 с.
3. Президент України; Положення про державну фінансову інспекцію України, від 23 квітня 2011 року № 499 / 2011; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
4. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 №2939-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
5. Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. - 448 с.
6. Ковальчук С. В., Форкун І. В. Фінанси. Навч. посібник. - Львів: "Новий Світ - 2000", 2005. - 568 с.
7. Закон України Про Рахункову палату від 11.07.1996 № 315/96-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80>
8. Указ Президента України Про Положення про Державну казначейську службу України від 13.04.2011 № 460/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/460/2011>
9. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: У двох томах: / [за ред.В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавництво «Юридична думка». – . Том 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
10. Теоретико-методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління : формування понятійного апарату: методичні рекомендації / авт. кол. В.В. Корженко, В.В. Говоруха, О.Ю. Амосов та ін., за заг. ред. проф. В. В. Корженка. - Х. : ХарПІДУ НАДУ, 2009. - 56 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. -Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. - 558 с.
12. Собченко В. В. Поняття об'єкта і суб'єкта в управлінні соціальним захистом населення / В. В. Собченко // Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління : Матеріали другої міжнародної міждисциплінарної науково-практичної конференції. - Харків. - 2001., С. 95-96.
13. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. - В 3 т. - Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА— ИНФРА М), 2002. — 728 с.
14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
15. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М. Административное право Российской Федерации: Учебник / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский, С.М.Кузнецов — М.: Дело и Сервис, 2001. — 624 с.
16. Ракитская И. А. Конституционная ответственность правительства, министров и других должностных лиц в государствах Северной Европы / И. А. Ракитская // Право и управление. XXI век. — 2008. — № 2. — С. 15—23.
17. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / О. С. Захарова, В. С. Ковальський, В. С. Лукомський та ін.; Відп. ред. В. Маляренко. - 3-є вид., переробл. і доп. - К.: Юрінком Інтер, 2007. - 352. - Бібліогр.: с. 338-350.
18. Административное право Российской Федерации: Учеб. для студ. сред. проф. учеб. заведений / В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. — М. : Издательский центр «Академия», 2003. — 208 с.