

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*Розглянуто питання державного контролю через дослідження його конкретних проявів: форм та методів, за допомогою яких реалізуються повноваження суб'єктів державного контролю в Україні. Здійснено аналіз базових принципів державного контролю котрі виступають фундаментом, на якому повинні будуватися усі конкретні нормативно-правові акти у сфері державного контролю та юридично значущі дії контролюючих суб'єктів.*

**Ключові слова:** контроль; державний контроль; форми; методи; принципи; фінансовий контроль; податковий контроль; валютний контроль; міграційний контроль; митний контроль.

### I. Вступ.

Вирішення проблем щодо створення належного, всеохоплюючого державного контролю в сучасних умовах для України залишається особливо актуальним. Ключовими теоретико-методологічними питаннями зазначеної проблеми є питання способів досягнення правопорядку, тобто форм та методів державного контролю в Україні. Однак, чинне законодавство не містить визначень і переліку форм, методів та принципів реалізації державного контролю, що і робить заявлену проблематику актуальною.

### II. Постановка завдання.

На сьогоднішньому етапі державотворення світова практика свідчить, що ефективний державний контроль – це найважливіша умова існування сильної держави та важливий фактор державного будівництва. Тому закономірно, що процеси щодо зміцнення державності, які відбуваються останніми роками, об'єктивно пов'язані з необхідністю підвищення ролі в цьому контексті всіх видів фінансового контролю, особливо державного. В цьому контексті актуальним стає теоретичне обґрунтування класифікації форм, методів та принципів здійснення державного контролю, зокрема фінансового, оскільки вищезазначене є головною умовою його подальшого розвитку, удосконалення, підвищення ефективності і якості. Відтак, для подальшого розгляду окресленої проблематики доцільно проаналізувати методологічні основи організації державного контролю в Україні.

### III. Результати.

В контексті розгляду даної проблематики варто зазначити, що форми державного контролю – це способи провадження контрольної діяльності, її практична реалізація, здійснювана в межах наданих державним контрольним органом повноважень, що базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставлених цілей з найбільшим ступенем результативності контрольної діяльності.

Відповідно до повноважень різних контрольних органів використання різних форм контролю є комплексною системою, що дозволяє суб'єктам контролю в повному обсязі одержувати необхідні відомості про стан діяльності підконтрольних об'єктів, наприклад, органів виконавчої влади; виявляти відхилення від установлених нормативними правовими актами вимог, правил, порядку провадження діяльності підконтрольними об'єктами, одержання ними в результаті діяльності належних результатів; вживати заходів із попередження і припинення порушень, відновлення й реалізації порушених вимог, невиконаних рішень, а також уживати передбачених законодавством адекватних виявленим порушенням у ході контролю заходів для притягнення до відповідних видів відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях.

До форм державного контролю, на нашу думку, слід віднести: перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг. У всіх названих форм державного контролю є свої особливості, які проявляються під час проведення різних контрольних заходів.

Аналіз практики діяльності контрольних органів дозволяє зробити висновок про те, що основною формою контрольної діяльності державних органів є перевірка, яка може бути плановою та позаплановою.

Особливістю ревізії як форми державного контролю є те, що вона орієнтована на дотримання встановленого порядку й законності у фінансово-економічній діяльності суб'єктів господарювання і містить у собі формалізовану, нормативно-правову та бухгалтерську перевірку роботи відповідних фінансових органів, організацій, структур.

Іншою, найчастіше застосовуваною формою контрольної діяльності у сфері виконавчої влади є експертиза. Експертиза провадиться у здійсненні контролю в тих випадках, коли для оцінювання якої-небудь діяльності або продукції потрібні спеціальні знання. За результатами експертизи складається висновок, що

враховується у формуванні висновків і прийнятті рішень за результатами державного контрольного заходу.

Залежно від часу здійснення контролю й часу здійснення фінансових операцій, які підлягають перевірці, фінансовий контроль має такі форми: попередній, поточний і наступний. Форми державного фінансового контролю припускають використання певних прийомів, способів здійснення контрольних заходів, що об'єднуються в поняття «методи державного фінансового контролю».

Серед форм митного контролю можна визначити такі, що здійснюються виключно у зонах митного контролю, такі, що можуть здійснюватися як у межах, так і поза межами відповідних зон, або такі, що взагалі не залежать від режиму зони митного контролю. Так, виключно у зонах митного контролю здійснюються такі форми митного контролю, як: митний огляд (огляду та перегляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та перегляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян); взяття проб (зразків) товарів, що здійснюється посадовими особами органу доходів і зборів в рамках процедур митного контролю та митного оформлення з метою встановлення характеристик товарів.

Як у зонах митного контролю, так і за їх межами можуть здійснюватися такі форми митного контролю, як: перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України; огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи здійснюється діяльність; усне опитування громадян та посадових осіб підприємств.

Нарешті, незалежними від правового режиму зони митного контролю є такі форми митного контролю, як: облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем; проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів.

Серед інших форм митного контролю особистий огляд, як його виняткова форма, проводиться за письмовим рішенням керівника державного органу або особи, яка виконує його обов'язки, якщо є достатні підстави вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України чи перебуває в зоні митного контролю або у транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує предмети контрабанди чи товари, які є безпосередніми предметами порушення митних правил або заборонені для ввезення в Україну, вивезення з України чи транзиту через її територію.

Слід відмітити, що законодавець не уточнює, які саме підстави необхідно вважати достатніми, щоб прийняти рішення про необхідність проведення осо-

бистого огляду. Вважаємо, що дана ситуація може спричинити виникнення спірних питань про безпідставність застосування такої процедури, тобто, наявність, але не наявність зазначених вище «достатніх підстав». Тобто, даний момент потребує уточнення, а саме, виділення підстав, що можуть бути достатніми для прийняття рішення про проведення особистого огляду особи.

Об'єктивна необхідність інтеграції України у світову економічну спільноту зумовлює поступове наближення її митного законодавства до міжнародних норм, правил та стандартів. Особливої уваги заслуговує процес впровадження нових форм та інструментів митного контролю. Однією з таких форм є постмитний контроль, який передбачає перевірку вже здійснених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності операцій шляхом визначення їх законності, економічної доцільності та повноти виконання всіх зобов'язань за результатами таких операцій.

На нашу думку, насамперед такі форми митного контролю, як документальні (планові, позапланові, виїзні, невиїзні) перевірки, мають стати формами саме митного постаудиту, із зазначенням додаткових, більш конкретних профілів ризику, на підставі яких здійснюється їх планування та проведення.

Форми міграційного контролю представляють собою зовнішнє практичне вираження, контрольних організаційно-правових дій, що здійснюються у відповідності з правовими нормами і забезпечують законність здійснення міграційних процесів в Україні.

Пропонуємо наступну класифікацію форм міграційного контролю. Доцільно виділити дві групи форм. По-перше, форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо пов'язаними з наданням статусів різним категоріям мігрантів, дозволів у сфері міграції. Дана група включає в себе такі форми міграційного контролю: дозвіл на перебування в Україні (постійне, тимчасове); дозвіл на в'їзд, виїзд, транзитний проїзд територією України; отримання правового статусу (громадянина України; біженця; особи, що потребує додаткового або тимчасового захисту та інше); реєстрація місця проживання (перебування) фізичної особи.

По-друге, форми міграційного контролю, що здійснюються державними органами виконавчої влади, безпосередньо не пов'язаних з видачею дозволів підконтрольним об'єктам. Відмінність даної групи пов'язана з наступним: предмет міграційного контролю полягає у перевірці відповідності об'єкту міграційного контролю встановленим вимогам для здійснення міграційних процесів. Форми міграційного контролю здійснюються після дозвільних форм і пов'язані з наступними перевірками діяльності підконтрольних об'єктів у сфері міграції. Результатом застосування дозвільної групи форм міграційного контролю є або видача дозволу або відмова у його видачі, результатом перевіркової діяльності є або констатація факту про дотримання міграційного правопорядку, або застосування заходів державного примусу.

Податковий контроль використовує різноманітні форми практичної організації для найбільш ефективного виконання завдань, котрі стоять перед ним. Він

здійснюється шляхом застосування різних прийомів і способів, а також використання спеціальних процедур, що у своїй сукупності утворює форми (способи) податкового контролю.

Відтак, податковий контроль реалізується у визначених формах, які мають обов'язкове законодавче закріплення. Такими формами є: податкові перевірки, облік платників податків, оперативний облік податкових надходжень, контроль за відповідністю витрат фізичних осіб їхнім доходам. Серед інших форм податкового контролю – отримання пояснень платників податків, податкових агентів; перевірка даних обліку і звітності; огляд приміщень і територій, що використовуються з метою отримання доходу (прибутку).

В контексті цього, варто зазначити, що запроваджений Податковий кодекс, не дає вичерпного переліку форм податкового контролю, що і в подальшому стає на заваді розвитку податкового контролю, як зворотного зв'язку між суб'єктом та об'єктом контролю в структурі державного управління економікою країни.

Наведені групи методів реалізації державного контролю не є вичерпними й цілком можуть бути доповнені іншими класифікаційними групами. Проте вважаємо за можливе обмежитися вказаним вище узагальненням для розкриття й пояснення загального механізму реалізації державного контролю.

У широкому розумінні метод фінансового контролю характеризується системою теоретико-пізнавальних категорій, базових концепцій, наукового інструментарію, регулятивних принципів організації контролю. До найпоширеніших методів державного фінансового контролю належать: перевірка, ревізія, обстеження, аналіз, спостереження.

Ми переконані в тому, що закріплення форм і методів здійснення контрольної діяльності на належному законодавчому рівні має важливе значення для захисту і збереження балансу інтересів зобов'язаних і уповноважених осіб при здійсненні податкового контролю.

Базові принципи контролю зафіксовані у Лімській декларації керівних принципів контролю: незалежність контролю як невід'ємного атрибуту демократії й обов'язкового елемента управління; законодавче закріплення незалежності органів контролю; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю; гласність та відкритість контролюючих органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом [1].

Зазначені принципи знайшли подальше відображення у наукових працях багатьох дослідників. Зокрема І. Басанцов серед принципів контролю виділяє дві групи: основні і специфічні. До основних принципів контролю він відносить раптовість, всеоб'ємність, безперервність, об'єктивність, точність, законність, своєчасність, незалежність, надійність, гласність, розподіл функцій, оптимальність, результативність, до специфічних – профілактика (попередження) порушень, виявлення порушень та визначен-

ня їх наслідків, вивчення причин та умов, що призвели до порушень, розрахунок та мобілізація виявлених резервів [2].

Інші науковці розрізняють методологічні принципи, принципи організації та здійснення контролю. До методологічних принципів за думкою В. Мурзи належать: демократизм, гуманізм, пріоритет прав людини та громадянина, незалежність, законність, об'єктивність, гласність, систематичність, професіоналізм і конфіденційність [3].

На думку І. Шкуратової, при визначенні принципів контролю загалом та принципів спеціалізованого контролю, наприклад, фінансового чи бюджетного, необхідно враховувати загальні принципи управління і контролю та властиві тільки окремому виду контролю принципи. Зокрема, ми поділяємо позицію автора стосовно того, що до принципів реалізації державного фінансового контролю слід віднести:

- принцип законності – передбачає перевірку дотримання законодавчих та інших нормативно-правових актів фінансового спрямування, що відноситься до компетенції органів державної влади та управління і місцевого самоврядування; дозволяє підтримувати сталий економічний розвиток країни, вчасно виявляти відхилення від законодавчо встановлених правил і процедур, а також вносити до них необхідне коригування;

- принцип об'єктивності – передбачає забезпечення контролюючими органами неупередженого рівного підходу до всіх підконтрольних суб'єктів під час проведення контрольних дій, при узагальненні і реалізації результатів контролю;

- принцип незалежності – полягає у тому, що функції фінансового контролера повинні бути незалежними, захищеними від будь-якого втручання і можуть бути оскарженими лише в правовому порядку;

- принцип компаративності, який розкриває сутність механізму контролю і передбачає порівняння двох і більше величин, що відповідно мають нормативне та фактичне значення;

- принцип превентивності – контрольних дій, завдяки якому досягається завчасне здійснення контролю з метою запобігання виникненню суттєвих відхилень фактичних показників від встановлених норм;

- принцип зкоординованості, зміст якого полягає в тому, що контролюючі органи координують свою діяльність з метою запобігання дублювання дій і функцій, зайвого відволікання працівників підконтрольних органів, у разі потреби організують спільні з іншими контролюючими органами заходи;

- принцип системності полягає у забезпеченні контролю на всіх стадіях бюджетного процесу шляхом створення відповідної організаційної системи контролю в країні;

- принцип гласності означає, що органи, уповноважені на здійснення фінансового контролю, забезпечують доступність його результатів;

- принцип сталості полягає у тому, що процес контролю має носити характер безперервності та сталості; всі форми контролю застосовуються в кожний окремий для них відрізок часу, охоплюючи

періоди здійснення операцій (складання проекту фінансового плану, аналіз звіту про виконання фінансового плану за підсумками року);

– принцип ефективності – передбачає перевірку на економічність та оптимальність управління і використання фінансових ресурсів, а також на можливість виконання державних програм, проведення різноманітних державних заходів із найменшими витратами і найбільшим результатом;

– принцип самодостатності – системи контролю, що передбачає наявність такого складу елементів контролюючої системи, який забезпечує ефективність її функціонування й розвитку;

– принцип доцільності – передбачає перевірку цільового використання фінансових ресурсів і використання набутого за рахунок цих коштів майна, а також відповідності дій окресленим цілям, програмам і пріоритетам [4].

Узагальнюючи вищевикладене, можна констатувати, що чітко сформульовані принципи побудови єдиної системи державного фінансового контролю є його організаційною та правовою основою і повинні знайти відповідне законодавче оформлення в прийнятому законі «Про єдину систему державного фінансового контролю в Україні».

Теоретичний аналіз податкового контролю як складової державного фінансового контролю – з одного боку, та функції управління – з іншого, дозволив розглядати принципи його здійснення з трьох позицій: загальноправової (принципи гарантованості прав і свобод – гуманізму, відповідальності, законності, рівності, гласності), загальноуправлінської (принципи плановості, компетентності, дисципліни, ефективності, системності та об'єктивності) та галузевої або спеціальної (принципи дієвості, обізнаності, координації та взаємодії, економічності та доцільності, територіальності, конфіденційності, відшкодування).

Проте, підкреслимо, що незважаючи на прийняття Податкового кодексу України, в ньому відсутні принципи, які мають бути покладені в основу здійснення контрольно-перевірочної діяльності.

Проводячи систематизацію принципів міграційного контролю, визначимо принципи, які притаманні по-

перше взагалі міграційному контролю, а по-друге, окремим напрямом міграційного контролю. У першому випадку мова йде про загальносистемні принципи, у другому – про спеціальні принципи.

Крім загальносистемних та спеціальних, виділяють також структурні принципи: структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процедурні.

Відмітимо, що в основі митного контролю лежать як загальні принципи державного контролю, – законність, демократизм, субординація в службових відносинах, систематичність, професіоналізм, гласність та прозорість, – так і принципи, які притаманні саме митному контролю. При цьому, дослідивши зміст принципів митного контролю, пропонуємо віднести до основних принципів митного контролю: повномасштабне й чітке митне регулювання, забезпечення ефективності митно-правових засобів митного контролю, врахування досвіду міжнародно-правового співробітництва та регулювання в галузі митної справи, менеджмент і ризик.

#### IV. Висновки.

Таким чином, дослідивши питання щодо розуміння сутності та видів форм державного контролю нами зроблено наступні висновки: у чинних нормативно-правових актах форми контролю здебільшого ототожнюються з його методами та заходами; менш поширеним є ототожнення форм та видів контролю. Зокрема, формами контролю називаються такі загальновідомі його види, як: зовнішній і внутрішній; загальний та спеціальний; постійний та тимчасовий; попередній, поточний, подальший; санітарний; фінансовий; господарський; гласний та негласний, а також конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд, що лише вносить певну термінологічну плутанину у категорійний апарат; серед форм контролю науковці називають спеціалізовані, особливість яких полягає в тому, що їх уповноважені застосовувати лише деякі із суб'єктів (парламентські слухання, парламентське розслідування, депутатський запит, розгляд звіту Уряду, прийняття законів).

#### Список використаних джерел

1. Базась М. Методика та організація фінансового контролю / М. Базась. – Київ : МАУП, 2014. – 254 с.
2. Басанцов І. Теоретичні і методичні основи оцінки ефективності державного фінансового контролю / І. Басанцов // Вісник СумДУ, 2014. – № 6(65). – С. 149–155.
3. Мурза В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності / В. Мурза // Публічне право. – 2013. – № 2(10). – С. 110–115.
4. Шкуратова І. Принципи і організація фінансового контролю в діяльності митних органів / І. Шкуратова // Вісник Академії митної служби України. – 2016. – № 2. – С. 120–126.

*А. П. Николаєв,*  
соискатель, Межрегиональная академия управления персоналом, г. Киев, Украина

#### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

Вопрос о государственном контроле стоит через изучение его конкретных проявлений, форм и методов, посредством которых субъекты реализуют полномочия государственного контроля в Украине.

Отмечается, что форма государственного контроля - это деятельность по контролю за деятельностью, ее практическое осуществление, осуществляемая в рамках органа по проверке государственной власти, на осно-

ве соответствующих принципов и применяется для достижения этих целей с максимальной степенью эффективности деятельности по контролю.

Подчеркивается, что выбор форм контроля во многом зависит от его эффективности и предоставления практических рекомендаций для экономии и эффективности трудовых, материальных и финансовых ресурсов. Доказано, что под руководством различных надзорных органов различные формы контроля представляют собой интегрированную систему, которая позволяет всем субъектам контроля получать необходимую информацию о ходе деятельности, находящейся под контролем объектов, таких органов; Выявлять отклонения от установленных нормативных правовых актов, правил и процедур для реализации контролируемых объектов, получения их от соответствующих результатов деятельности; Принимать меры для предотвращения и прекращения нарушений, восстановления и осуществления нарушений, выдающихся решений и надлежащего использования, предусмотренных законом, нарушение, обнаруженное в ходе контрольных мероприятий по привлечению соответствующих видов ответственности должностных лиц, ответственных за нарушения.

К формам государственного контроля относятся: инспекция, проверка, аудит, оценка, мониторинг. Все эти формы контроля - это некоторые особенности, которые происходят во время различных форм контроля.

Анализ основных принципов государственного контроля, которые служат основой, на которой должно и нужно разработать конкретные рекомендации в области общественного контроля и юридически значимых субъектов контроля за происходящими процессами.

Определены основные принципы контроля, которые включают: независимый мониторинг как важнейший атрибут демократии и обязательный элемент управления; Законодательное укрепление независимости регулирующих органов; Определить необходимость предварительного контроля и мониторинга фактических результатов; Наличие внешнего и внутреннего контроля в качестве предпосылки существования контроля; Прозрачность и открытость нормативного требования соблюдения коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

**Ключевые слова:** контроль; государственный контроль; формы; методы; принципы; финансовый контроль; налоговый контроль; валютный контроль; иммиграционный контроль; таможенный контроль.

*A. P. Mykolayets,*

applicant, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine

#### **METHODOLOGICAL BASIS OF STATE CONTROL IN UKRAINE**

The question of state control through the study of its concrete manifestations, forms and methods by which entities sold powers of state control in Ukraine.

It is noted that the form of state control - this is how the proceedings control activities, its practical implementation, carried out within the limits of state authority inspection body, based on the relevant principles and applied to achieve these goals with the greatest degree of effectiveness of control activities.

It is emphasized that the choice of forms of control largely depends on its efficiency, and providing zatratnit based recommendations for savings and efficiency of labor, material and financial resources.

It is proved that under the authority of various oversight bodies use different forms of control is an integrated system that allows control subjects in its entirety to get the necessary information about the progress of activities under the control of objects, such authorities; identify deviations from established normative legal acts requirements, rules and Procedures to Implement controlled objects, obtaining them from activities relevant results; take measures to prevent and stop violations, restore and realization of violations, outstanding solutions and appropriate use stipulated by law the violation found during the control measures for bringing the appropriate types of liability of officials responsible for the violations.

The forms of state control include: inspection, inspection, audit, assessment, monitoring. All these forms of control are some features that occur during the various control measures.

The analysis of the basic principles of state control that serve the foundation upon which all must develop specific regulations in public control and legally significant action control subjects.

Defined the basic principles of control which include: independent monitoring as an essential attribute of democracy and obligatory element of management; legislative strengthening the independence of regulatory authorities; determine the necessity of prior control and monitoring of actual results; availability of external and internal control as a prerequisite the existence of control; transparency and openness of the regulatory requirement of compliance with commercial and other secrets protected by law.

**Key words:** control; state control; forms; methods; principles; financial control; tax control; currency control; immigration control; customs control.

**Рецензенти:** *Дацій О. І.*, д-р ек. наук, професор;  
(Міжрегіональна академія управління персоналом)  
*Антонова Л. В.*, д-р наук, з держ. упр., професор.  
(Чорноморський національний університет імені Петра Могили)

© Миколаєць А. П., 2017

*Дата надходження статті до редколегії 28.04.17*