3. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності (п.п. 1 п. б ст. 28 ЗУ) [4]. Вважаємо за доцільне для того, щоб такий контроль був ефективнішим та законним, слід виключити у Законі таке повноваження з повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, та повноваженням по здійсненню контролю від імені органів місцевого самоврядування, щодо надходжень коштів до бюджетів місцевого самоврядування та їх використання, наділити територіальні відділення Рахункової палати шляхом внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» [5].

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що удосконалення організації та порядку здійснення органами місцевого самоврядування контролю за їх фінансовою діяльністю позитивно вплине на його дієвість та підвищить рівень його ефективності, що в свою чергу забезпечить ефективне, раціональне та законне здійснення органами місцевого самоврядування фінансової діяльності, економне, цільове та ефективне управління фінансовими ресурсами, бюджетними коштами, відповідно до встановлених напрямів їх використання, а також дозволить зменшити рівень фінансових порушень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу – http://zakon.rada. gov.ua.

2.Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010. – [Електронний ресурс]: – // Режим доступу: http:// zakon4.rada.gov.ua/.

3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. – [Електронний ресурс]: – // Режим доступу: http:// zakon4.rada.gov.ua.

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р // [Електронний ресурс] – Режим доступу – http://zakon.rada.gov.ua.

5. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р // [Електронний ресурс] – Режим доступу – http://zakon.rada.gov.ua.

БОГДАНЮК І. В.,
здобувач
(Міжнародний університет бізнесу і права)

УДК 338.246.025.2(477)

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано визначені в законодавстві завдання, покладені на Державну фінансову інспекцію України, встановлено вади даного аспекту правового регулювання функціонування відповідного органу контролю та розроблено шляхи їх усунення.

Ключові слова: *контроль, фінансовий контроль, орган фінансового контролю, завдання органу фінансового контролю, мета діяльності органу фінансового контролю, Державна фінансова інспекція України.*

В статье проанализированы установленные законом задачи, возложенные на Государственную финансовую инспекцию Украины, установлено недостатки данного аспекта правового регулирования функционирования соответствующего органа контроля, и разработаны пути их устранения.

Ключевые слова: *контроль, финансовый контроль, орган финансового контроля, задачи органа финансового контроля, цель деятельности органа финансового контроля, Государственная финансовая инспекция Украины.*

In the article the tasks established by the law assigned to the State financial inspection of Ukraine are analyzed, the disadvantages of this aspect of legal regulation of functioning of the appropriate authority of control are established and the ways of their elimination are developed.

Key words: *control, financial control, body of financial control, task of body of financial control, purpose of activity of body of financial control, State financial inspection of Ukraine.*

Вступ. В світлі проведення реформ у галузі управління, включаючи трансформацію Державної контрольно-ревізійної служби України в Державну фінансову інспекцію України (далі – Держфінінспекція) на підставі змін законодавчої бази, питання мети і завдань функціонування відповідного органу фінансового контролю набуває актуальності.

Хоча про радикальні зміни стверджувати зарано (насамперед, Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII [1] залишається незмінним), все ж таки Положення про державну фінансову інспекцію України, затверджене Указом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/ 2011 [2], в деяких вимогах відрізняється від раніше чинного. І одним з таких питань є мета та завдання створення і функціонування такого елементу апарату держави як Державна фінансова інспекція в Україні.

В якості основи для проведення дослідження і написання статті було взято праці таких науковців як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, А.В. Демін, С.В. Ківалов, В.А. Козбаненко, С.Д. Хазанов, О.Л. Чернецький, З.Є. Шершньова та інших.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення мети і завдань Держфінінспекції України як одного з органів фінансового контролю в Україні. Задля цього необхідним є аналіз внутрішнього законодавства з відповідних питань, встановлення мети функціонування Держфініспекції України, конкретизація завдань, поставлених перед даним елементом апарату держави, розробка шляхів вдосконалення правового регулювання вказаного аспекту функціонування Держфініспекції.

Результати дослідження. У нормах Положення про Держфінінспекцію України [2] основними завданнями останньої визначається реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування (п. 3). На наш погляд, визначається не «основне» завдання, а мета функціонування Держфініспекції як вихідна позиція, що визначає випереджувальну ідею створення і функціонування відповідного органу, оцінену законодавцем можливою для здійснення [3, с. 205]. Завдання ж, являючи собою конкретні задачі, розв'язання яких сприяє досягнення мети, визначені у наступних статтях вказаного Положення. Як справедливо визначає В.С. Ківалов, «контроль не існує в ізольованому вигляді, – не повинно бути контролю заради контролю… Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також усунення суб'єктивних та урахування об'єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності… Контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю, який в кібернетиці носить назву «зворотного зв'язку», суб'єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів» [4, с. 292].

І одразу констатуємо, що у нормах Положення про Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, затвердженого Наказом ГоловКРУ України від 09.01.2001 № 111 [5], взагалі мета створення і функціонування відповідної системи органів як вихідна позиція не була визначена, що не можна вважати виправданим.

Аналізуючи мету функціонування Державної фінансової інспекції, зауважимо, що така цілком відповідає сучасному трактуванню призначення контрольної діяльності, «…коли в умовах значних змін у державі та суспільстві в цілому на перший план постає завдання побудови такої держави, у якій організація влади спрямовує свою діяльність, в першу чергу, на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та створення механізмів, що допомагали б їх відстоювати, захищати. Держава в своїх діях мусить виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей… зміна ролі держави у суспільстві змінює і сутність та призначення контролю. Його основною метою є підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів. За допомогою контролю забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства». При цьому провідне значення з «регулюючої» і «каральної» його функцій, коли державний контроль переважно застосовувався на практиці як своєрідний силовий засіб впливу на суб'єкти суспільних відносин, переводиться на «відновлюючу» і «спрямовуючу» функції контролю [6, с. 431]. Як констатуєть В.С. Ківалов та І.Р. Біла, «оновлення сутності контролю полягає в тому, що на перший план, при його здійсненні, висувається питання: чому так виходить і що треба зробити, щоб досягти кращого результату. У минуле відходить інших підхід – виявити і покарати за допомогою контролю» [7, с. 62].

Щодо конкретних завдань, то логічним для органу фінансового контролю є встановлення такого основного завдання як здійснення контролю. Однак, як норми Положення, яке на сьогодні втратили чинність, так і чинного на сьогодні, на наш погляд, недосконалі в цьому аспекті. Пояснити означену позицію можливо наступним.

По-перше, підп. 1 та 2 п. 4 Положення про Держфінінспекцію України [2] встановлено завдання здійснення відповідним органом фінансового контролю та контролю відповідно. Однак, аналіз предметів кон-

тролю, визначених завданням Держфініспекції України у підп. 2 п. 4 вказаного Положення вказує на здійснення в такому разі все того ж фінансового контролю, що є основною функцією Держфініспекції України. І у нормах Положення про Контрольно-ревізійні управління [5], на наш погляд, цілком виправдано, такого розмежування не було.

Аргументом на користь змін редакції п. 4 Положення про Держфінінспекцію України [2] свідчить і те, що у ст. 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII [1] міститься вказівка, що «здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, повноважений Президентом України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю (далі – орган державного фінансового контролю)». Якщо порівняти мету функціонування Держфініспекції з наведеним положенням, то виходить , що так і є органом державного фінансового контролю в Україні. При цьому його головним завданням у ст. 2 цього ж закону визначається фінансовий контроль, конкретизація предметів якого охоплює як перелічені у підп. 1, так і перераховані у підп. 2 п. 4 Положення про Держфінінспекцію України [2] різновиди поведінки і станів об'єктів контролю. Це означає, що окрім фінансового, інших різновидів контролю за таким критерієм як напрям здійснення (сфера, що підлягає контролю [8, с. 911]), Держфініспекція України не здійснює.

По-друге, окремим завданням Держфініспекції України визначається вжиття «в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб» (підп.. 4 п. 4 Положення про Держфінінспекцію України [2]). Однак, змістом контрольної діяльності коригування виявлених відхилень розвитку системи та вжиття заходів для притягнення винних до відповідальності охоплюється. Як констатують В.Ф. Каліна та В.А. Козбаненко, «функцію контролю в державному управлінні можна розглядати як з точки зору впорядкування діяльності державних структур, так і з точки зору гармонізації суспільних відносин. За допомогою контролю виявляються відхилення в керованій системі від заданих параметрів і вживаються заходи для приведення її у стан відповідності з ними… Контрольна функція полягає у виявленні відхилень і коригуванню управлінських впливів» [9, с. 33-34].

Деталізують наведу думку А.П. Альохін та Ю.М. Козлов, визначаючи сутність контролю у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на ньому; прийнятті заходів щодо попередження та усунення порушень законності й дисципліни; встановленні причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; прийнятті заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законності та дисципліни [10, с. 241]. Аналогічно сутність контролю трактують Д.М. Бахрах, С.Д. Хазанов та А.В. Демін, які вважають, 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 э 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, матеріальної, кримінальної відповідальності винних, в інших зобов'язані ставити питання про це перед компетентними органами, посадовими особами) [11, с. 608].

Ми не вважаємо вищенаведені визначення змісту контролю досконалим. З одного боку, зміст кілька 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, 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. Однак, не можна залишити поза увагою той факт, що «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 виявлення винних, притягнення їх до відповідальності» входить до процесу контролю в якості однієї зі стадій (хоч і не обов'язкової, а факультативної – наступає у разі негативних результатів контролю).

При цьому під притягненням винних мається на увазі, що органи контролю не за всіма предметами, що їх контроль входить до їх компетенції, мають право самостійного притягнення винних до відповідальності у разі виявлення правопорушень. В ряді випадків органи контролю зобов'язані ставити питання про це перед компетентними органами, посадовими особами. І Держфініспекція не є виключенням. Адже, повноваження на притягнення до адміністративної відповідальності посадові особи такої мають за наявності складу проступку. А от питання про притягнення до дисциплінарної, кримінальної відповідальності працівники Держфініспекції порушують перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, підприємств, установ та організацій (підп. 20 п. 6 Положення про Держфінінспекцію України [2]).

І тут слід звернути увагу, що порушення питання про притягнення до відповідальності за виявлені і відбиті у результатах контрольної діяльності порушення, закріплене в якості права Держфінінспекції України, реалізація якого сприяє виконанню покладених на неї завдань. На наш погляд, закріплення відповідного права не є виправданим. Адже, за умови виявлення правопорушення повинно існувати зобов'язання повідомлення про таке уповноважених органів і порушення питання про притягнення винних до відповідальності. І саме на цьому акцентують увагу Д.М. Бахрах, С.Д. Хазанов та А.В. Демін, стверджуючи про те, що органи контролю «зобов'язані ставити питання про…» [11, с. 608].

Висновки. Враховуючи викладене, п. 3 та 4 Положення про Держфінінспекцію України [2] повинні бути змінені. У п. 3 слід визначити мету контрольної діяльності відповідного органу як «реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, а також внесення пропозицій щодо її формування». У п. 4 слід вдосконалити перелік завдань, що ставляться перед Держфініспекцією України як органом фінансового контролю в Україні. При цьому слід виходити з того, що вжиття в установленому порядку заходів до усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб охоплюється змістом фінансового контролю, а тому в якості окремого завдання не повинно визначатися. Однак серед повноважень Держфініспекції повинні бути наявні повноваження задля забезпечення здійснення кожної зі стадій контролю, включаючи коригуючі (спрямовані на усунення порушень, відхилень тощо) та притягнення до відповідальності або ініціювання питання про це повноваження.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» : від 26.01.1993 р., № 2939-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12.

2. 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.

3. Шершньова З. Є. Стратегічне управління : підручник / З. Є. Шершньова. − 2-ге вид., перероб. і доп. − К. : КНЕУ, 2004. − 699 с.

4. Кивалов С. В. Административное право Украины : учебник / под общей ред. С. В. Кивалова. − Х. : «Одиссей», 2004. − 880 с.

5. Положення про Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі / затв. Наказом ГоловКРУ України : від 09.01.2001 р., № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0037-01.

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

7. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. − Вид. друге, перероб. і доп. − Одеса : Юридична література, 2002. − 312 с.

8. Чернецький О. Л. Види та форми внутрівідомчого контролю в органах внутрішніх справ / О. Л. Чернецький // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 910–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10holovc.pdf.

9. Государственное управление: основы теории и организации : ученик: В 2 т. Т. 2 / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. − М. : «Статут», 2002. − 592 с.

10. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов, А. А. Кармолицкий. − М. : ТЕИС, 1995. – Ч. II: Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами. – 1995. – 280 с.

11. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах, С. Д.Хазанов, А. В. Демин. – М. : Норма-Инфра-М, 2002. – 623 с.