

Богданюк І. В.,

кандидат юридичних наук,

завідувач лабораторії інженерно-технічних, екологічних та військових досліджень

Харківського науково-дослідного інституту судових експертіз

імені заслуженого професора М. С. Бокаріуса

ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF CONTROL POWERS OF THE STATE FINANCIAL INSPECTION OF UKRAINE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено можливі шляхи вдосконалення правового регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України. Запропоновано внести низку змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наголошено, що запропоновані зміни до законодавства дадуть можливість якісно покращити правове регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

Ключові слова: увдосконалення, правове регулювання, законодавство, контроль, повноваження, Державна фінансова інспекція України.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины определены возможные пути усовершенствования правового регулирования контрольных полномочий Государственной финансовой инспекции Украины. Предложено внести ряд изменений в Закон Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» и Кодекс Украины об административных правонарушениях. Отмечено, что предложенные изменения в законодательство позволяют качественно улучшить правовое регулирование контрольных полномочий Государственной финансовой инспекции Украины.

Ключевые слова: совершенствование, правовое регулирование, законодательство, контроль, полномочия, Государственная финансовая инспекция Украины.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the legal regulation of the control powers of the State Financial Intelligence of Ukraine are identified. It is proposed to make a number of changes to the Law of Ukraine "On the Basic Principles of Implementation of State Financial Control in Ukraine" and the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It is stressed that the proposed changes to the legislation will make it possible to improve the legal regulation of the control powers of the State Financial Inspection of Ukraine qualitatively.

Key words: improvement, legal regulation, legislation, control, powers, State Financial Inspection of Ukraine.

Постановка проблеми. Завдання та функції Державної фінансової інспекції (далі – ДФІ) України є тими вихідними положеннями, що окреслюють спрямування діяльності та роль цього органу фінансового контролю у відповідній системі. Однак без законодавчого закріплення повноважень про втілення ані завдань, ані функцій ДФІ України стверджувати неможливо. Одразу акцентуємо увагу на тому, що плюралізм статусів особи в державі створює накопичення в кожного працівника ДФІ України кількох сукупностей прав та обов'язків, з яких всі впливають один на одного. Коли йдеться про правовий статус осіб, то такий вплив проявляється в обмеженнях, заборонах, додаткових правах. Як констатує Ю.М. Старілов, «окрім прав і основних обов'язків державний службовець, вступаючи на державну службу, добровільно приймає і ряд встановлених законодавством обмежень та заборон. Правообмеження для державного службовця зумовлені специфікою виконуваних державних функцій та службових повноважень і полягають переважно в ряді заборон для державного службовця» [1, с. 335]. І це не дивно, адже серед прав працівників ДФІ України наявні такі, що втілюють державно-владні повнова-

ження відповідного органу фінансового контролю. Зокрема, всі органи державної влади як суб'єкти державного управління діють у межах компетенції, визначеної для них у відповідних нормативних актах, та наділені необхідними державно-владними повноваженнями [2, с. 31]. Такі повноваження реалізуються державними службовцями ДФІ України, охоплюючи завдання, які передбачені конкретною посадою, основні функції служби, службові права та обов'язки, правові форми діяльності службовця, порядок взаємовідношень за посадою [3, с. 123].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окрім проблемні аспекти контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України розглядалися лише в контексті споріднених проблематик. Зокрема, цій проблемі приділяли увагу такі вчені: В.М. Гаращук, О.В. Зайчук, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, О.М. Куракін, В. Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, А.М. Бандурка, Д.Н. Баҳрах та інші. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене вдосконаленню правового регулювання

контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

Метою статті є визначити шляхи вдосконалення правового регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи зміст основного питання, представленого у науковій праці, перш за все, зазначимо, що в п. 10 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] закріплено право суб'єкта державного фінансового контролю звертатися до суду в інтересах держави, якщо підконтрольною установою не забезпечено виконання вимог щодо усунення виявлених під час здійснення державного фінансового контролю порушень законодавства з питань збереження і використання активів. Закріплення цього права, безумовно, необхідне для здійснення завдань, поставлених перед органом фінансового контролю в Україні. Адже, як стверджує О.В. Константій, суд діє у визначеній законом адміністративно-судової процесуальній формі, здійснюючи незалежний контроль за діяльністю апарату публічної влади в усіх сферах правозастосування і виконання владних функцій (управління, охорона права тощо) [5, с. 33]. Як уважає О.Л. Соколенко, головні переваги судового оскарження виявляються, по-перше, у більшій кваліфікованості суддів, а по-друге, в більшій незалежності й незацікавленості суддів [6, с. 83].

Як указує В.Ф. Піхоцький, не може бути ефективним державний фінансовий контроль також у тому разі, якщо він не забезпечує невідворотності покарання порушників фінансової дисципліни, поновлення порушених прав особи, держави чи суспільства, відшкодування заподіяних їм збитків і, насамкінець, – запобігання порушенням надалі. Фактично ж в органів ДФІ України відсутнє право на безспірне списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання. І хоча право на стягнення в примусовому порядку (через суд) відшкодування збитків, спричинених державі, якщо підконтрольний суб'єкт самостійно не усуває наслідки допущених порушень [7], сьогодні наявне серед повноважень вказаного органу фінансового контролю, то питання про право на списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання все ж таки повинно бути розглянуте.

У п. 13 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] вказується під час виявлення збитків, завданих державі чи підприємству, установі, організації, що контролюється, визначати їхній розмір у встановленому законодавством порядку. Знову ж таки вважаємо, що треба поширити це положення стосовно всіх об'єктів контролю. Описані контрольні повноваження є частиною компетенції ДФІ України, в якій виявляється спеціальна правосуб'єктність цього державного органу як колективного суб'єкта правовідносин. Як констатує О.Ф. Скаун, встановлюючи компетенцію кожного з органів, держава здійснює не тільки

«поділ праці» між ними, але й поділ державно-владих повноважень. Компетенція державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, міліції, прокуратури та інших) – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної відповідальності та предмета відання [8, с. 393].

Якщо підрахувати, то число наведених у ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4] прав органу фінансового контролю дорівнює 15. Натомість у Положенні про ДФІ України таких прав аж 21. На перший погляд здається, що різниця полягає у 7 додаткових правах, але це не так, оскільки деякі з прав у законі згруповані (на наш погляд, недолічно, про що йшлося вище). Порівняльний же аналіз норм Положення і Закону дає підстави для виділення лише 4 прав, що відрізняються. Зокрема, у Положенні про ДФІ України [9] наведений у вищевказаному законі перелік прав доповнено такими, як право скликати наради, створювати комісії та робочі групи (підп. 3 п. 6); користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами (підп. 4 п. 6); здійснювати державний фінансовий контроль (підп. 5 п. 6); звертатися в установленому порядку за наявності відповідних міжнародних договорів до контролюючих чи правоохоронних органів інших держав за додатковою інформацією про порушення фінансової дисципліни на підприємствах, в установах та організаціях (підп. 12 п. 6).

Аналіз зазначених додаткових, порівняно із законом, можливостей ДФІ України вказує на те, що одне з прав цілком «вписується» в рамки закону, інші ж три неможна вважати конкретизацією. Вони є розширенням повноважень органу фінансового контролю. Зокрема, право на здійснення державного контролю у визначених формах цілком логічно закріплене в переліку прав ДФІ України. А от що стосується прав на наради, на створення робочих груп і комісій, звернення за додатковою інформацією, користування базами даних, то без їх закріплення в законі треба чекати відмов, протидії, судових оскаржень дій працівників ДФІ України. Хоча з погляду досягнення цілей фінансового контролю, практики його здійснення такі права цілком виправдано закріплені в Положенні про ДФІ України [9].

Недоліком, що наявний під час закріплення прав державного органу фінансового контролю в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4], є вказівка про певні установи, організації та підприємства замість усіх об'єктів контролю, як і в Положенні про ДФІ України [9]. Наприклад, підп. 13 п. 6 Положення про ДФІ України [9] щодо зустрічних звірок доцільно, на наш погляд, змінити. Говорити треба про об'єкти контролю (за умови закріплення їх переліку в окремому пункті

вказаного нормативно-правового акта) задля усунення можливих непорозумінь із приводу законності зустрічної звірки на певному об'єкті. Зокрема, вважаємо, що підп. 13 варто змінити так: «... проводити на підприємствах, в установах та організаціях зустрічні звірки з метою <...> відображення в обліку об'єкта контролю».

У цьому контексті хочеться зупинитись також на іншому проблемному питанні правового регулювання фінансового контролю ДФІ України, яким, на наш погляд, є відсутність прямої вказівки на орган фінансового контролю в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) під час встановлення суб'єктів, що мають право складати протоколи, виявивши склад таких адміністративних проступків, як порушення законодавства з фінансових питань і порушення порядку припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця. Зокрема, у ст. 255 КУпАП визначено осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. При цьому в ч. 1 вказаної статті встановлено, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад, районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю на підставі ст. ст. 163-12, 164-12, 164-14. Однак посадові особи ДФІ України також складають протоколи на підставі ст. ст. 164-2, 166-6 КУпАП, що викликає заперечення з боку суб'єктів контролю через відсутність прямої вказівки на це в законі.

Треба враховувати, що ч. 2 ст. 255 КУпАП встановлено у випадках, пряму передбачених законом, право складання протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представниками органів самоорганізації населення. Одразу зазначимо, що у нормах Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 27 грудня 2013 р. за № 2226/24758 [10], чітко визначено, що цей Порядок розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та інших актів законодавства з метою визначення процедури складання ДФІ України протоколів про адміністративні правопорушення за ст. ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14 та ч. ч. 3-7 ст. 166-6 КУпАП. Однак порядок не є законом, і цю прогалину треба заповнити, аби на практиці не виникало питань щодо законності складання протоколів на підставі ст. ст. 164-2, 166-6 КУпАП посадовими особами ДФІ України зокрема та складання ними протоколів про адміністративні правопорушення, формування відповідних справ і ведення діловодства, розгляду справ про адміністративні

правопорушення, а також забезпечення належного розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення.

Відповідні права, на наш погляд, повинні бути в загальному вигляді закріплені в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4], конкретизовані у Положенні про ДФІ України [9]. А саме: право складати протоколи про адміністративні правопорушення, ведення діловодства за такими справами, розгляду справ. Щодо права розгляду скарг на постанови зі справ про адміністративні правопорушення, то відповідна функція передбачена ч. 2 ст. 8 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII [4]. І хоча серед прав, закріплених у ст. 10 вказаного Закону, для виконання вказаної функції повноважень не передбачено, все ж таки у ст. 13 розд. III вказано, що орган державного фінансового контролю забезпечує розгляд скарг на дії або бездіяльність своїх посадових осіб в адміністративному порядку не пізніше як у місячний строк із моменту їх надходження. Незрозуміло тільки, яким чином, коли відповідних прав у ст. 10 не закріплено, що повинно бути виправлене.

Висновки. Завершуєчи наукове дослідження, зазначимо, що правове регулювання контрольних повноважень ДФІ України має велику кількість проблемних питань, вирішення яких можливе шляхом удосконалення відповідного законодавства, зокрема:

- треба закріпити в Законі України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII такі права органу фінансового контролю, як право складати протоколи про адміністративні правопорушення, формувати відповідні справи і вести діловодство з цих питань, розглядати справи про адміністративні правопорушення, розглядати скарги на постанови зі справ про адміністративні правопорушення; скликати наради, створювати комісії та робочі групи; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, зокрема урядовими, системами зв’язку і комунікацій, мережами спеціального зв’язку та іншими технічними засобами; звертатися в установленому порядку за наявності відповідних міжнародних договорів до контролюючих чи правоохоронних органів інших держав за додатковою інформацією про порушення фінансової дисципліни на підприємствах, в установах та організаціях;

- треба визначити умови і порядок реалізації права на списання з рахунку порушника коштів у сумі їх нецільового використання задля подальшого його закріплення серед повноважень органу фінансового контролю;

- п. 4 ст. 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII треба змінити шляхом виділення права вилучення в окремий з розширенням числа форм застосування останнього (окрім ревізії, додати аудит і перевірку дер-

жавних закупівель). Таке ж розширення треба здійснити в ч. 2 ст. 12 вказаного Закону, де вказати про зобов'язання у разі виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передачі матеріалів не тільки ревізії, але й аудиту та перевірок державних закупівель;

- треба встановити у ст. 12 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII обов'язок суб'єктів державного фінансового контролю порушувати перед керівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у допущених порушеннях;

- у ст. 255 КУПАП встановити, що у справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються адміністративними комісіями, виконавчими комітетами сільських, селищних міських рад, районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державного фінансового контролю на підставі ст. ст. 163-12, 164-2, 164-12, 164-14 та ч. ч. 3-7 ст. 166-6 КУПАП.

Запропоновані вище зміни, як убачається, дадуть можливість якісно покращити правове регулювання контрольних повноважень Державної фінансової інспекції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Старилов Ю.Н. Служебное право: учебник. М.: Изд-во «БЕК», 1996. 693 с.
2. Державне управління: навч. посібник / За ред. А.Ф. Мельник. – К.: «Знання-Прес», 2003. С. 30.
3. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: «Юридическая литература», 1966. 196 с.
4. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
5. Константій О.В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах. Вісник Вищої ради юстиції. 2012. № 1 (9). С. 33–43.
6. Соколенко О.Л. Адміністративне оскарження як форма захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Чернівецького університету. 2012. Вип. 636. Правознавство. С. 83–87.
7. Піхоцький В.Ф. Функціонування системи державного фінансового контролю та її удосконалення. Демократичне врядування. 2012. Вип. 10. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVr_2012_10_25.pdf.
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: «Консум»; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
9. Положення про державну фінансову інспекцію України: від 23 квітня 2011 р. № 499/ 2011. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
10. Про затвердження Порядку оформлення Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення № 1045 від 9 грудня 2013 р.; реєстрація Мін'юст України № 2226/24758 від 27 грудня 2013 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2226-13>.