

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 342.951 (477)

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.4.6>

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



Атаманчук Наталія Іванівна,

доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем
правотворчості та адаптації законодавства України до права ЄС
Науково-дослідного інституту правотворчості та науково-правових
експертиз Національної академії правових наук України

У статті досліджено особливості правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю. Наголошено на тому, що в Україні державний фінансовий контроль здійснюється через систему органів державного фінансового контролю, яка включає органи загального державного контролю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та органи спеціального контролю, яким делеговані відповідні повноваження (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України та інші органи спеціального контролю відповідно до компетенції). Встановлено, що правове забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю в Україні здійснюється як загальним, так і спеціальним законодавством. Адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів державного фінансового контролю визначено діяльність щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення дотримання фінансового законодавства. Складниками адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю визначено такі як: розгляд та вирішення скарг громадян чи юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів чи їх посадових осіб; здійснення дисциплінарного провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо порушення фінансового законодавства. Наголошено на необхідності подальшого вдосконалення правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю через формування єдиних концептуальних засад організації такої діяльності з урахуванням Євроінтеграційного шляху України, а також формування єдиного правового поля та законодавчого закріплення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю.

Ключові слова: адміністративно-юрисдикційна діяльність, органи державного фінансового контролю, адміністративне правопорушення, дисциплінарне провадження, розгляд скарг.

Atamanchuk Natalia. Organs of state financial control in Ukraine: features of legal providing of administratively-jurisdiction activity

The features of the legal providing of administratively-jurisdiction activity of organs of state financial control are investigational in the article. It is marked that in Ukraine state financial control comes true through the system of organs of state financial control, that includes the organs of general state control (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine) and organs of the special control, corresponding plenary powers (Ministry

of finance of Ukraine, Government public accountant service of Ukraine, Government treasury service of Ukraine, Government tax service of Ukraine, Government custom service of Ukraine and other organs of the special control, is in accordance with a competence). It is set that the legal providing of activity of organs of state financial control in Ukraine comes true as by general so special legislation. Activity is certain administratively-jurisdiction activity of organs of state financial control in relation to consideration and decision of administratively-jurisdiction conflicts, businesses about administrative crimes in set by the law of order and forms, and also realization of other administratively-jurisdiction actions of providing within the limits of plenary powers of these organs from providing of observance of financial legislation. Constituents of administratively-jurisdiction activity of organs of state financial control certainly such as: consideration and decision of complaints of citizens or legal entities in relation to decisions, actions or inactivity of supervisory organs or them public servants; realization of disciplinary production; realization is in matters about administrative crimes in relation to violation of tax law. It is marked the necessity of further improvement of the legal providing of administratively-jurisdiction activity of subjects of state financial control through forming of only conceptual principles of organization of such activity taking into account the Eurointegration way of Ukraine, and also forming of the only legal field and legislative fixing of administratively-jurisdiction activity of organs of state financial control.

Key words: *administratively-jurisdiction activity, organs of state financial control, administrative crime, disciplinary production, consideration of complaints.*

Євроінтеграційний шлях України зумовлює потребу подальшого реформування всіх сфер діяльності нашої держави та приведення у відповідність до вимог Європейського Союзу. У цьому контексті державний фінансовий контроль набуває особливого значення, оскільки потребує адаптації до міжнародних стандартів та вдосконалення законодавчого, нормативного, методичного забезпечення діяльності органів державної влади задля ефективного функціонування.

Окремим питанням діяльності органів державного фінансового контролю в Україні приділялася увага таких науковців, як: Н. Атаманчук [1], Л. Борисенко [2], Н. Виговська, С. Дячек [3], С. Іванова [4], О. Койчева [5], Ю. Кузьменко [6], М. Крутько [7], В. Прасюк [8], М. Шестерняк [9], І. Якимчук [10] та ін. Незменшуючи вагомості наукових напрацювань учених, зауважимо, що окремі питання адміністративно-юрисдикційної діяльності контролюючих органів на сучасному етапі залишаються не досить дослідженими, відсутній єдиний погляд щодо самого визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Спільною є думка науковців лише у тому, що адміністративно-юрисдикційна діяльність полягає у розгляді справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами, які наділені правом розглядати

спори та накладати адміністративні стягнення. Окрім того, така діяльність включає інші адміністративно-юрисдикційні дії, що вчиняються суб'єктами в межах наданих їм чинним законодавством повноважень, зокрема будь-яка діяльність, пов'язана з виникненням певного правового спору.

Оскільки державний фінансовий контроль охоплює всі сфери і напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування, це слугує важливим засобом забезпечення законності фінансової діяльності, пов'язаної із формуванням, розподілом, використанням та розпорядженням публічними фінансовими ресурсами. Здійснення такого виду діяльності реалізується за допомогою системи органів державного фінансового контролю, яка є частиною загальної структури контролюючих органів публічної адміністрації.

В Україні державний фінансовий контроль здійснюється через систему органів державного фінансового контролю, яка включає органи загального державного контролю (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), тобто органи загальної компетенції, що реалізують повноваження у сфері державного фінансового контролю поряд з іншими своїми повноваженнями; органи спеціального контролю, яким делеговані відповідні повноваження (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України,

Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України та інші органи спеціального контролю відповідно до компетенції).

Зауважимо, що правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю здійснюється як загальним, так і спеціальним законодавством.

Так, Закон України «Про звернення громадян» [11] регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, а також забезпечує громадянам України можливості для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Щодо здійснення дисциплінарного провадження варто зазначити, що відповідно до ст. 64 Закону України «Про державну службу» [12] за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому цим законом. Окрім того, Порядок здійснення дисциплінарного провадження від 04.12.2019 р. № 1039 [13] визначає процедуру здійснення дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [14] ст. 234⁻¹ уповноважує органи державного фінансового контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням законодавства з фінансових питань (ст. 164⁻²), порушенням порядку припинення юридичної особи (ч. 3–6 ст. 166⁻⁶), порушенням законодавства про закупівлі (ч. 1 і 2 ст. 164⁻¹⁴).

Водночас особливості правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності окремих органів державного фінансового контролю в Україні врегульовуються також і спеціальним законодавством.

Правовий статус та контрольні повноваження *Рахункової палати* визначає ст. 98 Конституції України [15], ст. 110 Бюджетного кодексу України [16], Закон України «Про Рахункову палату» [17], Регламент Рахункової палати від 28.08.2018 р. № 22-7 [18], Порядок особистого прийому громадян у Рахунковій палаті від 25.02.2019 р. № 13 [19], Порядок складання та направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення від 29.01.2019 р. № 3-6 [20]. Зауважимо, що уповноважені особи Рахункової палати складають протоколи про адміністративні правопорушення про вчинення: порушення бюджетного законодавства (ст. 164¹² КУпАП); порушення законодавства про закупівлі (ч. 3–6 ст. 164¹⁴ КУпАП); невиконання законних вимог Рахункової палати, члена Рахункової палати (ч. 5 та 6 ст. 188¹⁹ КУпАП) [14].

Державна аудиторська служба України як центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю, у своїй адміністративно-юрисдикційній діяльності керується Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [21], Положенням про Державну аудиторську службу України від 03.02.2016 р. № 43 [22].

Державна казначейська служба України як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку, виконання бюджетів, керується Положенням про Державну казначейську службу України від 15.04.2015 р. № 215 [23], Порядком організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Державної казначейської служби України від 01.02.2019 р. № 41 [24].

Адміністративно-юрисдикційну діяльність *Державної податкової служби України* врегульовує Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами від 21.10.2015 р. № 916 [25] та Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах від 15.06.2020 р. № 297 [26], Інструк-

ція з оформлення податковими органами матеріалів про адміністративні правопорушення від 02.07.2016 р. № 566 [27]. Особливе місце в правовому регулюванні процедури розгляду скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів посідають статті 55 та 56 глави 4 розділу II Податкового кодексу України [28]. Відповідно до ст. 234-² КУпАП податкові органи розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку приймання готівки для подальшого її переказу (стаття 163-¹³), порушенням порядку проведення готівкових розрахунків та розрахунків з використанням електронних платіжних засобів за товари (послуги) (стаття 163-¹⁵), ухиленям від подання декларації про доходи (стаття 164-¹), порушенням законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (стаття 165-¹), порушенням порядку припинення юридичної особи (частини третя–шоста статті 166-⁶), перешкоджанням уповноваженим особам податкових органів у проведенні перевірок (стаття 188-²³) [14].

Адміністративно-юрисдикційну діяльність *Державної митної служби України* врегульовує Положення про Державну митну службу України від 06.03.2019 № 227 [29], Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах від 23.11.2020 р. № 724 [30], а процедуру оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів визначає глава 4 розділу I Митного кодексу України [31].

На думку М. Крутько, «спеціальне законодавство у сфері фінансового контролю є застарілим і таким, що не відповідає сучасному стану розвитку суспільних відносин та економіко-політичному стану держави, тому виникає необхідність прийняття нового єдиного спеціалізованого акта, в якому буде закріплено поняття фінансового контролю, його цілі, завдання та принципи, форми та методи проведення фінансового контролю, а також у нинішніх умовах доцільним буде реформування нормативного базису у сфері фінансового контролю в Україні шляхом упровадження

в національну правову систему міжнародних стандартів, зокрема Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ), у практику діяльності національних органів державного фінансового контролю та стандартів *acquis communautaire*, обов'язкових у ЄС, для гармонізації нормативно-правових актів законодавства України та практики їх застосування» [7, с. 28–29].

В. Прасюк звертає увагу на те, що різні органи державного фінансового контролю мають однакові повноваження та підконтрольні об'єкти, це дає можливість стверджувати про необхідність уніфікації норм, які б чітко визначали правовий статус та аспекти діяльності всіх органів державного фінансового контролю в Україні, адже чимало повноважень різних органів фінансового контролю дублюються, що не сприяє ефективності організації і здійснення державного фінансового контролю [8, с. 181].

Слушною є думка М. Шестерняк, що постійне реформування законодавчої та нормативно-правової бази державного фінансового контролю зумовлене проблемними питаннями (зокрема, побудовою системи державного фінансового контролю; визначенням об'єктів контролю; визначенням категоріально-понятійного апарату державного фінансового контролю; методологією державного фінансового контролю; узгодженістю та координацією дій державних аудиторів та ревізорів; єдиною методикою проведення державного фінансового контролю та ін.), які потребують розв'язання та вдосконалення системи контролю згідно з вимогами європейської спільноти [9].

Поділяємо думку Л. Борисенко, що удосконалена система державного фінансового контролю буде сприяти нейтралізації потенційних загроз безпеці України і забезпечить поліпшення фінансово-бюджетної дисципліни за рахунок утворення ефективної системи відповідальності у фінансовій сфері, відновлення координуючої ролі держави у здійсненні фінансового контролю, в результаті чого відбудеться збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень до бюджету України [2, с. 54].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що дискусії серед науковців та практиків щодо функціонування системи фінансового контролю в Україні зводяться до

питань розподілу повноважень між різними її органами, необхідності модернізації системи державного фінансового контролю, адаптації до міжнародних стандартів та вдосконалення законодавчого, нормативного, методичного забезпечення діяльності органів державної влади. Важливим також залишається питання адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю.

Адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів державного фінансового контролю вважаємо діяльність щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення дотримання фінансового законодавства.

Складниками адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю вважаємо такі як: розгляд та вирішення скарг громадян чи юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів чи їх посадових осіб; здійснення дисциплінарного провадження; провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо порушення фінансового законодавства.

Необхідним вважаємо подальше удосконалення правового забезпечення адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю через формування єдиних концептуальних засад організації такої діяльності з урахуванням Євроінтеграційного шляху України, а також формування єдиного правового поля та законодавчого закріплення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державного фінансового контролю.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Атаманчук Н.І. Адміністративно-юрисдикційна діяльність податкових органів в Україні: сучасний стан та перспективи реформування в умовах вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. 2023. № 3. С. 53–61.
2. Борисенко Л.М. Зарубіжна практика державного фінансового контролю та можливості її імплементації в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 13–14. С. 50–54.
3. Виговська Н.Г., Дячек С.М. Реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. *Вісник Сумського державного університету. Серія «Економіка»*. 2020. № 3. С. 63–71.
4. Іванов С.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суб'єктів реалізації державної митної політики в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 49–56.
5. Койчева О.С. Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 236 с.
6. Кузьменко Ю.В. Державний фінансовий контроль: адміністративно-правові аспекти. *Юридичний бюлетень*. Випуск 24. 2022. С. 122–127.
7. Крутько М.А. Особливості правового регулювання фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2021. № 54. Том 1. С. 26–29.
8. Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії). Запоріжжя, 2020. 227 с.
9. Шестерняк М.М. До питання реформування державного фінансового контролю в Україні. *Соціально-економічні трансформації у розвитку держави* : зб. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Вінниця, 22–23 квітня 2021 р.). Тернопіль : Крок, 2021. С. 147–151.
10. Якимчук І.М. Державний фінансовий контроль в Україні та перспективні напрями його вдосконалення. *Економіка та держава*. 2021. № 7. С. 34–39.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
12. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n697>.

13. Порядок здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
15. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4387>.
16. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
17. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.
18. Регламент Рахункової палати : рішення Рахункової Палати від 28.08.2018 р. № 22-7. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf.
19. Порядок особистого прийому громадян у Рахунковій палаті : наказ Голови Рахункової палати від 25.02.2019 № 13. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_2.pdf.
20. Порядок складання та направлення до суду протоколу про адміністративне правопорушення : рішення Рахункової палати від 29.01.2019 № 3-6. URL: http://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/Por_adm_pr.pdf
21. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>.
22. Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>.
23. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#n8>.
24. Про затвердження Порядку організації та проведення особистого прийому громадян посадовими особами Державної казначейської служби України : наказ Міністерства фінансів України від 01.02.2019 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0208-19#Text>.
25. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : наказ Міністерства фінансів України від 21.10.2015 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15#n233>.
26. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній податковій службі України та її територіальних органах : наказ Міністерства фінансів України від 15.06.2020 р. № 297. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-20#Text>.
27. Про затвердження Інструкції з оформлення податковими органами матеріалів про адміністративні правопорушення : наказ Міністерства фінансів України від 02.07.2016 р. № 566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1046-16#Text>.
28. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n5748>.
29. Положення про Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://customs.gov.ua/en/polozhennia>.
30. Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній митній службі України та її територіальних органах : наказ Міністерства фінансів України від 23.11.2020 р. № 724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0086-21#Text>.
31. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n580>.