

можливі дату і час проведення публічних торгів з їх продажу.

Таким чином, у положеннях Податкового кодексу України не йдеться про те, щоб у рішеннях органів ДПС України були зазначені будь-які заходи ліквідації негативних явищ та усунення порушень податкового законодавст-

ва, а тим більш про відповідальність контролюючих органів за фінансово-господарську діяльність підконтрольних підприємств. Це прямо суперечить тезі М. Я. Азарова, що податковий інспектор повинен бути «економічним аналітиком, консультантом підприємства і лише потім – стягувачем податків» [8].

Список використаної літератури

1. Контроль і ревізія підприємств : навч. посіб. / [Лушкін В. А. та ін.]. – Житомир : Житомир, 2000. – 368 с.
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
3. Ревізії та перевірки за зверненнями правоохоронних органів : навч. посіб. / [Курків М. М. та ін.]. – Х. : Сх.-регіон. центр гуманіст.-освіт. ініціатив, 2003. – 412 с.
4. Про державну податкову службу в Україні : закон України від 4 груд. 1990 р. № 509-ХІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
5. Судебная бухгалтерия : учеб. пособие / [Бандурка А. М. и др.]. – Изд. 3-е, доп. и перераб. – Харьков : ТИТУЛ, 2007. – 468 с.
6. Понікаров В. Д. Контроль і ревізія. Ч. 1. Теорія економічного контролю : навч. посіб. / В. Д. Понікаров. – Х. : Вид-во ХДЕУ, 2000. – 92 с.
7. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль в системі управління : монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга ; Ніка Центр, 2002. – 360 с.
8. Азаров М. Я. «Живий» платник краще «мертвій» недоїмки / М. Я. Азаров // Урядовий кур'єр. – 2001. – 7 лип.

Надійшла до редколегії 27.11.2011

ПОПОВА С. Н. ОФОРМЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕРОК СОБЛЮДЕНИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Разработаны предложения по обобщению результатов проверок налогового законодательства и оформлению актов таких проверок, которые являются основным видом доказательств при обжаловании результатов контроля и разрешении споров в судебном порядке, а также принятию управленческих решений органами налоговой службы.

POPOVA S. REGISTRATION OF RESULTS OF VERIFICATION OF TAX LAW OBSERVATION

The proposals for summarizing the results of inspections of tax legislation and acts of such inspections, which is the main evidence in contesting the results of monitoring and resolving disputes in court, and management decisions by the tax service are worked out.

УДК 342.95+351.74(477)

А. Й. ПРИСЯЖНИК,

голова Київської обласної державної адміністрації

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто проблеми адміністративно-правового регулювання державного контролю у сфері виконавчої влади. Зазначено, що дієвість та ефективність державного контролю у сфері виконавчої влади насамперед пов'язане з належним його правовим регулюванням, оскільки визначення єдиних вимог щодо реалізації державного контролю у сфері виконавчої влади забезпечить системність та однорідність такого контролю.

Окремим інститутам контрольної влади присвячені глибокі монографічні й дисертаційні дослідження таких фахівців, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. В. Білоусов, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, А. М. Гірник,

Г. О. Глазунов, С. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, В. В. Ковальська, В. Г. Мельничук, Н. Р. Нижник, О. М. Музичук, Р. Н. Павленко, Н. Г. Плaxотнюк, В. Ф. Погорілко тощо. Зважаючи на те, що система державного управління України

зазнає постійних змін, на нашу думку, необхідно застосувати системний підхід до її вивчення, й зокрема до дослідження контролю у сфері виконавчої влади.

Дієвість та ефективність державного контролю у сфері виконавчої влади насамперед пов'язане з належним його правовим регулюванням. Визначення єдиних вимог щодо реалізації державного контролю у сфері виконавчої влади забезпечить системність та однорідність такого контролю. Указані вимоги мають бути чітко визначені в нормативно-правових актах.

До нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності у сфері виконавчої влади слід віднести всю сукупність норм та правил, що зафіксовані в діючому законодавстві України, яке прямо чи опосередковано регулює здійснення такої діяльності і складається із законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України тощо [1, с. 156]. Аналіз видів державного контролю, що виділяються за суб'єктами та сферами контролю, дає підстави стверджувати, що всі вони регулюються нормами права, які містяться в законодавчих актах, статтях законів та інших нормативних актах або ж становлять зміст окремих розділів законодавчих актів [2, с. 124].

Законодавче забезпечення системи контролю та окремих його видів сприяє активізації контрольної діяльності та удосконаленню механізму контролю. У деяких видах контролю він не тільки відпрацьовується, але й починає активно діяти (це стосується, наприклад, податкової служби, що активізувалася як у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи – контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, так і в плані гласності здійснення податкового контролю – широкого інформування через засоби масової інформації про стан та зміни в податковій політиці).

Нині ми маємо цілу низку нормативно-правових актів, що регулюють особливості державного контролю у сфері виконавчої влади, стандарти та порядок його проведення: закони України «Про Кабінет Міністрів України» [3], «Про центральні органи виконавчої влади» [4], «Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні» [5], «Про Рахункову палату» [6]; постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центра-

льних органів виконавчої влади» [7], «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України» [8], «Про затвердження Порядку планування контрольну-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами» [9], «Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів» [10]; укази Президента України «Про Положення про Державну фінансову інспекцію України» [11], «Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України» [12] тощо.

Щодо нормативно-правового регулювання державного управління у сфері виконавчої влади, то воно визначає насамперед процедуру діяльності суб'єктів та об'єктів контролю. Крім того, правова база визначає усю сукупність вимог, що забезпечує функціонування єдиної системи контролю в державному управлінні.

Останнім часом правове регулювання відносин в окремих сферах діяльності здійснюється шляхом систематизації законодавства в напрямку кодифікації. У кодексах як кодифікаційних актах, що забезпечують детальне правове регулювання певних сфер суспільних відносин, виділяються окремі розділи, якими регламентуються питання контролю в даній галузі (Митний кодекс України, Водний кодекс України тощо).

На жаль, мусимо констатувати, що в Україні відсутнє загальне та цілісне правове регулювання питань контролю у сфері виконавчої влади. Здебільшого діяльність нормативно-правових актів у даній сфері зводиться до фінансового контролю [12].

Правовою основою фінансового контролю в державі є Конституція України і законодавчі акти, що регулюють сфери фінансової діяльності державних органів та регламентують діяльність самих органів. Це передусім закони України «Про державний бюджет України», «Про державну податкову службу», «Про банківську діяльність», «Про державну контрольну-ревізійну службу в Україні», «Про державне страхування», «Про аудиторську діяльність» тощо.

Отже, можна стверджувати, що види фінансового контролю переважно регламентуються правовими нормами, які містяться в законах та нормативно-правових актах. Інша справа, що зміни в суспільних відносинах, реформування організаційних структур, динамізм ситуації в суспільстві потребують і від законодавства

відповідного динамізму. Так, якщо ми згадаємо, скільки разів змінювалося законодавство України щодо валютного регулювання, а відповідно, виникали і питання його контролю, то стане зрозумілою потреба в постійному аналізі ситуації та в підготовці своєчасних пропозицій щодо здійснення контролю та внесення змін щодо унормування його в законодавстві.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, виконання місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у майбутньому.

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає в перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті. Окрім Державної контрольно-ревізійної служби, державний фінансовий аудит проводиться також Рахунковою палатою [5].

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» Державна контрольно-ревізійна служба складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь в Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, контрольно-

ревізійних підрозділів (відділів, груп) в районах, містах і районах у містах. Однак, відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13] було утворено Державну фінансову інспекцію України внаслідок реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України.

Нині діюча система нормативно-правового регулювання формувалася шляхом прийняття в певні періоди становлення системи контролю окремих законодавчих та підзаконних нормативних актів. На нашу думку, створення єдиної системи контролю в державному управлінні й зокрема у сфері виконавчої влади повинне полягати в створенні єдиних, уніфікованих норм та стандартів здійснення такого контролю. Така діяльність забезпечить регулювання не лише окремих видів контролю в державному управлінні, а й загалом такої діяльності. Створення єдиної системи державного контролю повинне стати головним завданням реформування системи контролю в державному управлінні України

Здійснення контролю передбачає необхідність запроваджувати норми; контролювати результати і порівнювати з нормами; виправляти відхилення; переглядати і корегувати результати контролю та зміни обставин [14, с. 46]

Для виконавчої влади характерним є загальний поділ контролю на відомчий та надвідомчий. Система контролю у сфері виконавчої влади в Україні створюється насамперед шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Такі загальні системи контролю спрямовують свою діяльність на декілька галузей управління або на реалізацію окремих функцій управління, забезпечують вирішення питань контролю комплексного характеру. Надвідомчий контроль не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єкта чи об'єкта контролю.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та законодавчі акти, що регулюють діяльність у відповідній сфері.

Система надвідомчого контролю охоплює фінансово-бюджетні відносини, антимонопольну діяльність, податкову та митну сфери, приватизацію та роздержавлення майна, навіколишнє природне середовище, державну службу тощо. Цей перелік не закінчений, оскільки, як уже відмічалось, триває процес структурної перебудови державного управління та визначення його головних завдань і напрямків, а звідси і формування систем надвідомчого контролю та утворення відповідних систем органів державного контролю.

Відомчий контроль належить до внутрішнього контролю і здійснюється в системі управління з вертикальною підпорядкованістю суб'єктів.

Питання внутрішнього контролю в сфері виконавчої влади частково вирішується згаданою раніше Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [7]. Згідно з даною постановою, міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади з 1 січня 2012 р. повинні утворити та забезпечити функціонування структурних підрозділів внутрішнього аудиту в межах граничної чисельності працівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, реорганізувавши контрольно-ревізійні підрозділи.

Також має бути забезпечена організаційна і функціональна незалежність структурних підрозділів внутрішнього аудиту, вжито заходів щодо запобігання неправомірному втручання третіх осіб у їх діяльність.

Як зазначається в постанові, основним завданням структурного підрозділу внутрішнього аудиту є надання керівникові центрального органу виконавчої влади, його територіального органу та бюджетної установи об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіального органу та бюджетної установи.

Об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність центрального органу виконавчої влади, його

територіальних органів та бюджетних установ в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах) та заходи, що здійснюються його керівником для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і дотримання вимог щодо діяльності центрального органу виконавчої влади, його територіальних органів та бюджетних установ, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

У центральному органі виконавчої влади для проведення внутрішнього аудиту утворюється самостійний підрозділ – структурний підрозділ внутрішнього аудиту [7].

Внутрішній аудит проводиться відповідно до стандартів, затверджених Міністерством фінансів України, а строк його проведення не повинен перевищувати 45 робочих днів.

Контроль за станом внутрішнього аудиту центрального органу виконавчої влади, його територіального органу та бюджетної установи покладено на Державну фінансову інспекцію України, яка здійснює такий контроль шляхом оцінки якості внутрішнього аудиту.

Таким чином, можемо констатувати, що правове забезпечення системи контролю у сфері державного управління складається з масивів законодавчих актів, що регулюють окремі види контролю. Немає єдиного акта, який би охоплював усі ланки діяльності держави щодо здійснення контрольних повноважень. Таким актом міг би бути Закон України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади», у зміст якого слід включити основні принципи і напрями реалізації вказаної функції держави. Прийняття такого закону надало б можливість сформулювати правові засади цілісного механізму здійснення контролю органами усіх гілок державної влади.

Список використаної літератури

1. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с.
2. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 378 с.
3. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
5. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
6. Про Рахункову палату : закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.

7. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 верес. 2011 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – 7 жовт. – № 75. – Ст. 2799.

8. Про затвердження Положення про Головне управління державної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2007 р. № 1180 // Офіційний вісник України. – 2007. – 12 жовт. – № 74. – Ст. 2757.

9. Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2001 р. № 955 // Офіційний вісник України. – 2001. – 23 серп. – № 32. – Ст. 1478.

10. Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2010 р. № 1234 // Офіційний вісник України. – 2011. – 14 січ. – № 1. – Ст. 19.

11. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : указ Президента України від 23 квіт. 2011 р. № 499/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – 4 трав. – № 31. – Ст. 1325.

12. Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України : указ Президента України від 19 лют. 2002 р. № 155/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – 7 берез. – № 8. – Ст. 335.

13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – 9 груд. – № 32. – Ст. 1026.

14. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; пер. з англ. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

Надійшла до редколегії 07.11.2011

ПРИСЯЖНИК А. Й. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Рассмотрены проблемы административно-правового регулирования государственного контроля в сфере исполнительной власти. Указано, что действенность и эффективность государственного контроля в сфере исполнительной власти прежде всего связана с надлежащим его правовым регулированием, поскольку определение единых требований по реализации государственного контроля в сфере исполнительной власти обеспечит системность и однородность такого контроля.

PRYSIAZHNIUK A. LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL IN THE FIELD OF EXECUTIVE POWER

The problems of the administrative and legal adjusting of state control in the field of executive power are considered. It is marked that effectiveness and efficiency of state control in the field of executive power related first of all to its legal adjusting as determination of the unique requirements in relation to realization of state control in the sphere of executive power will provide the system and homogeneity of such control.

УДК [351.74:340.114](430+438)

О. С. ПРОНЕВИЧ,

кандидат історичних наук, доцент,

вчений секретар Вченої ради

Харківського національного університету внутрішніх справ

ІЄРАРХІЯ ДЖЕРЕЛ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА НІМЕЧЧИНИ ТА ПОЛЬЩІ

Досліджено ієрархію джерел поліцейського права Німеччини та Польщі. Особливу увагу приділено з'ясуванню конституційно-правових засад забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки і виявленню специфіки законодавчого регулювання діяльності поліції.

Правове регулювання діяльності поліції (міліції) має помітну специфіку, що зумовлено широким спектром вирішуваних нею завдань, множинністю суб'єктів і джерел. Так, відпові-

дно до ст. 4 Закону України «Про міліцію», крім титульного Закону, правову основу діяльності міліції становлять Конституція України, інші законодавчі акти, постанови Верховної