

## ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 4(31), с. 168–171

*Питання правових засад організації діяльності суб'єктів фінансового контролю на сьогодні є актуальним за умови, якщо подальший його розвиток відбувається, спираючись на справжні потреби в його застосуванні, а його реформування здійснюватиметься правильно й доцільно. Адже значущість фінансового контролю полягає у необхідності створення сучасної досконалої системи фінансового контролю.*

Розкриттю особливостей організації діяльності суб'єктів державного фінансового контролю сприяло вивчення праць таких науковців, як: А. І. Берлач, Д. А. Бекерська, Л. К. Воронова, Н. Д. Еріашвілі, Д. Л. Зима, Є. В. Калюга, М. В. Карасева, Л. Л. Кінащук, М. П. Кучерявенко, П. С. Пацурківський, А. М. Подоляка, Л. А. Савченко, Н. І. Хімичева та ін. Разом із тим, великою проблемою є правильне, якісне і з найменшими затратами проведення фінансового контролю. Діюча система державного фінансового контролю потребує серйозного реформування. Сучасний стан державного фінансового контролю в Україні — це, за визначенням Є. В. Калюги, результат недооцінювання його ролі в успішному господарюванні та розв'язанні соціальних проблем [4, 126]. Справді, фінансовий контроль держави, за умов перехідної економіки, посідає одне з основних місць щодо забезпечення фінансового управління, дисципліни у фінансовій сфері, є гарантом економічного благополуччя.

Крім того, Д. Л. Зима вказує на необхідність координації фінансового контролю, що передбачає узгодження функцій усіх контролюючих суб'єктів та концентрацію їх зусиль на пріоритетних напрямках контролю, впровадження передового вітчизняного та зарубіжного досвіду, оперативний обмін інформацією між ними [3, 1].

Закцентуємо увагу на правових засадах організації суб'єктів державного фінансового контролю. До державних органів, спеціально створених для здійснення фінансового контролю, зазна-

чає Л. Л. Кінащук, належать органи, для яких законодавством здійснення фінансового контролю передбачено як головне завдання їхньої діяльності [5, 112]. Зокрема, це — Рахункова палата з її регіональними представництвами (ст. 2 Закону України “Про Рахункову палату” [7]) та державна контрольно-ревізійна служба (ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [6]). Сфера дії цих законів поширюється на відносини, які виникають у зв'язку з контрольними функціями Рахункової палати та державної контрольно-ревізійної служби в Україні.

Так, державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і йому підпорядковується, а Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави. Державна контрольно-ревізійна служба діє при Міністерстві фінансів України і підпорядковується Міністерству фінансів України.

До складу Рахункової палати входять Голова Рахункової палати та члени Рахункової палати: Перший заступник і заступник Голови, головні контролери та Секретар Рахункової палати. Для здійснення своєї діяльності Рахункова палата має апарат. Структуру і штатний розпис апарату Рахункової палати затверджує Колегія Рахункової палати за поданням Голови Рахункової палати в межах бюджетних коштів, передбачених на

її утримання. Контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі підпорядковуються Головному контрольно-ревізійному управлінню України. До складу обласних контрольно-ревізійних управлінь входять контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) в районах, містах і районах у містах.

Нині актуальною проблемою, як зазначає І. Заверуха, є розкриття ролі і значення контролю Рахункової палати як державного органу фінансового контролю із спеціальною метою, що забезпечується особливим статусом цього органу, який об'єктивно перебуває поза системою урядового контролю [2, 31]. Так, завданнями Рахункової палати, згідно з Законом України "Про Рахункову палату", є [7]:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;
- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій про їх усунення, а також про вдосконалення бюджетного процесу в цілому;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;

- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Таким чином, як зазначає Л. Л. Кінашук, Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання — сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи незалежного парламентського фінансового контролю в Україні. Висновки і пропозиції Рахункової палати спрямовані на усунення недоліків у бюджетному процесі. Вона безпосередньо впливає на вдосконалення бюджетного процесу. Тому, Рахункова палата має стати головним радником уряду з усіх питань, що стосуються ефективного і прозорого управління бюджетними ресурсами країни [5, 117].

Вважаємо, доцільно розглянути завдання державної контрольно-ревізійної служби. А саме, 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 у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, виконанням місцевих бюджетів, розробленням пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. Крім того, державний фінансовий контроль реалізується державною контрольно-ревізійною службою через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування. Слід звернути увагу, що на Рахункову палату та державну контрольно-ревізійну службу відповідно до завдань, передбачених чинним законодавством, покладено функції.

Вважаємо, доцільним буде порівняти права Рахункової палати та державної контрольно-ревізійної служби щодо проведення ними ревізій та перевірок. Рахункова палата здійснює перевірки та ревізії. Терміни, обсяги і засоби їх проведення встановлюються Рахунковою палатою. У ході перевірок та ревізій на основі документального підтвердження їх результатів, достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності ви-

значаються своєчасність і достатність взаємних розрахунків об'єкта, що перевіряється, і Державного бюджету України. Якщо перевірка чи ревізія належить не тільки до компетенції Рахункової палати, а й до іншого державного контрольного органу, вона повинна проводитись ними спільно. За підсумками проведених перевірок і ревізій складаються звіти, за достовірність яких відповідні посадові особи Рахункової палати несуть персональну відповідальність.

Проведення планових виїзних ревізій здійснюється органами державної контрольно-ревізійної служби одночасно з іншими органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів. Порядок координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, визначається Кабінетом Міністрів України.

Плановою виїзною ревізією вважається ревізія у підконтрольних установах, яка передбачена у плані роботи органу державної контрольно-ревізійної служби і проводиться за місцезнаходженням такої юридичної особи чи за місцем розташування об'єкта права власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна ревізія. Планова виїзна ревізія проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності підконтрольних установ за письмовим рішенням керівника відповідного органу державної контрольно-ревізійної служби не частіше одного разу на календарний рік.

Право на проведення планової виїзної ревізії підконтрольних установ надається лише у тому разі, коли їм не пізніше ніж за десять днів до дня проведення зазначеної ревізії надіслане письмове повідомлення із зазначенням дати початку та закінчення її проведення.

Позапланова виїзна ревізія може здійснюватися лише за наявності підстав для її проведення за рішенням суду. Позапланова ревізія підконтрольної установи не може проводитися частіше одного разу на квартал.

Позапланові виїзні ревізії суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені до підконтрольних установ, проводяться органами державної контрольно-ревізійної служби за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи.

Таким чином, термін проведення ревізії (перевірки) державною контрольно-ревізійною службою, як правило, не більше 30 робочих днів, хоча,

відповідно до положень нормативно-правових актів, в окремих випадках, у разі особливої складності, цей строк за доповідною запискою керівника ревізійної групи може бути продовжений керівником контрольно-ревізійного органу, з ініціативи якого проводяться ревізія чи перевірка. Термін перевірки, ревізії, що проводяться Рахунковою палатою, нормативно-правові акти не встановлюють, а лише вказують, що вони визначаються з урахуванням обсягу та особливостей.

Крім того, перед початком проведення ревізій чи перевірок визначається склад робочих груп з урахуванням обсягу та особливостей проведення перевірки, ревізії їх проведення, розробляється та затверджується відповідними керівниками програма ревізії чи перевірки.

Організація діяльності суб'єктів державного фінансового контролю передбачає відповідальність осіб державних контрольно-ревізійних служб та Рахункової палати. Так, службові особи державних контрольно-ревізійних служб зобов'язані суворо дотримуватись Конституції України і законів України, прав та інтересів громадян, підприємств, установ і організацій, що охороняються законом. За невиконання або неналежне виконання службовими особами державних контрольно-ревізійних служб своїх обов'язків вони притягуються до дисциплінарної та кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства. Працівники державної контрольно-ревізійної служби мають забезпечувати дотримання комерційної та службової таємниць.

Посадові особи апарату Рахункової палати та особи, які залучаються нею до роботи в процесі здійснення своїх функцій і повноважень, за порушення законодавства про державну та іншу таємницю, розголошення державної та іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за недостовірність результатів проведених ними перевірок і ревізій, що подаються до державних органів або оприлюднюються, несуть відповідальність згідно із законодавством України.

Матеріали, які надаються для аналізу, перевірки або ревізії органами виконавчої влади, Національним банком України або іншою банківською установою, підприємствами, установами та організаціями, а також відомості та документи про фінансовий, майновий, податковий стан юридичних і фізичних осіб, що надходять до Рахункової палати, становлять професійну таємницю і можуть бути використані лише для здійснення контролю.

Розголошення будь-яких відомостей, матеріалів, документів усними чи друкованими засо-

бами масової інформації в першу чергу щодо посадових осіб, які ними користувались або яким вони були відомі, переслідується законом.

Дії або бездіяльність службових осіб державної контрольно-ревізійної служби можуть бути оскаржені в судовому або адміністративному порядку. Скарги на дії службових осіб в районах, містах, районах у містах та службових осіб контрольно-ревізійних управлінь розглядаються і вирішуються начальниками цих управлінь. Скарги на дії службових осіб Головного контрольно-ревізійного управління України та начальників контрольно-ревізійних управлінь Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя розглядаються та вирішуються начальником Головного контрольно-ревізійного управління України.

Скарги розглядаються і рішення за ними приймаються керівниками відповідних органів державної контрольно-ревізійної служби не пізніше як у місячний строк з моменту їх надходження. У разі незгоди юридичних і фізичних осіб з цими рішеннями, вони можуть бути оскаржені у судовому порядку.

Отже, сьогодні Україна будує ринкові відносини, характерною ознакою яких є наявність суб'єктів як приватної, так і державної власності. Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоча й зберігає свою принципову природу. Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управ-

ління [1, 12]. Тому, необхідно на державному рівні постійно координувати правове забезпечення та організацію діяльності державної контрольно-ревізійної служби та Рахункової палати з пріоритетних напрямів фінансового контролю, що, в свою чергу, не допустить взаємну підміну їх функцій та завдань, а також створить надійну систему фінансового контролю в державі.



## Література

1. Державне управління в Україні. Навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: НАНУ — 1999. — 265 с.
2. Заверуха І. Правові проблеми аудиту державного боргу // Юрид. Україна. — 2006. — № 12. — С. 31–37.
3. Зима Д. Л. Теоретико-правові питання координації державного фінансового контролю: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право" / Д. Л. Зима. — К.: Нац. аграр. ун-т, 2008. — 18 с.
4. Калюга Є. В. Фінансово-господарський контроль в системі управління: Монографія. — К.: Ельга, Ніка-центр, 2002. — С. 320.
5. Кінашук Л. Л. Організація та правове регулювання аудиторської діяльності в системі фінансового контролю в Україні. — Кіровоград: "КОД", 2010. — 460 с.
6. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-XII // ВВР України. — 1993. — № 13. — Ст. 110. (із змінами).
7. Про Рахункову палату: Закон України від 11.07.1996 р. № 315/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 43. — Ст. 212. (із змінами).

*Порівняльний аналіз організації та правового забезпечення діяльності державної контрольно-ревізійної служби та Рахункової палати дає підстави стверджувати, що ДКРС та Рахункова палата — це органи, спеціально створені для здійснення фінансового контролю. Їм притаманні відповідні відносини, які виникають у зв'язку з виконанням контрольних функцій державної контрольно-ревізійної служби та рахункової палати.*

*Сравнительный анализ организации и правового обеспечения деятельности государственной контрольно-ревизионной службы и Счетной палаты позволяет утверждать, что ГКРС и Счетная палата — это органы, которые специально созданы для осуществления финансового контроля. Им свойственны соответствующие отношения, которые возникают в связи с выполнением контрольных функций государственной контрольно-ревизионной службы и Счетной палаты.*

*Comparative analysis of the organization and legal activities of the State Control and Revision Service of the Accounting Chamber and suggests that the GSAS and the Chamber — the authority that are specifically designed for financial control. They are characterized by the relevant relationships that arise in connection with the control functions of state control and audit service and the Audit Chamber.*

Надійшла 19 жовтня 2011 р.