

КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНА СЛУЖБА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ. ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

Розглянуто організаційну структуру та функції контрольно-ревізійних управлінь та підрозділів. Наведено факти їх практичної діяльності щодо боротьби з різними проявами порушення фінансової дисципліни. Проаналізовано повноваження підрозділів КРУ, відмічено їхнє безпідставне звуження. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Powers of auditing units are analyzed, their groundless shrinkage is marked. Proposals concerning the improvement of valid legislation are developed.

Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби в Україні (далі – ДКРС) Законом України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні зі змінами і доповненнями” [1] (далі – Закон) визначено здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреб у 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 сектора економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які визначені Законом як підконтрольні установи.

Чіткі вимоги закону та його завдання переконливо підтверджують, що державний фінансовий контроль є невід’ємною складовою єдиної системи державного управління, що сприяє здійсненню ефективної загальнодержавної економічної політики, веде постійний нагляд за фінансовими ресурсами, стоїть на заваді будь-яким порушенням фінансової дисципліни, зловживанням у сфері управління державною та комунальною власністю.

Ефективне виконання закону залежить від чіткого визначення структури і функцій усіх підрозділів контрольно-ревізійної служби, виконання обов’язків службовими особами.

Цим питанням контрольно-ревізійного процесу у своїх наукових працях розглядали В. Авер’янов, В. Афанасьєв, М. Білоус, М. Білуха,

Ю. Битяк, Ф. Бутенець, Т. Коломоєць, В. Лукін, Н. Малюга, Ю. Малярєвський, Н. Петренко, В. Понікаров, О. Рябченко та ін.

Слід відзначити, що серед вищезгаданих науковців існують різні підходи до проблем фінансово-господарського контролю.

Так, М. Білуха та Ф. Бутенець розглядають контроль як функцію фінансів, В. Авер'янов та О. Рябченко – як функцію управління.

Представники третього напрямку Є. Алісов, О. Дзісяк, О. Козирін – досліджують контроль як складову фінансового права.

На жаль, і сьогодні ці наукові напрямки, законодавча та нормативно-правова база розвиваються окремо, що не сприяє, а іноді заважає прийняттю правових рішень.

На наш погляд, це стосується відсутністю в Законі чіткого визначення об'єктів контролю, виявленню наявних фактів порушення законодавства, встановленню винних в їх допущенні посадових і матеріально-відповідальних осіб, звуженню функціональних обов'язків контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах (далі КРП), порушенню конституційних прав учасників контрольно-ревізійного процесу, суперечності його іншим законодавчим актам.

У цій статті розглянуто функціональні аспекти контрольно-ревізійної діяльності. У зв'язку з чим вважаємо за необхідне, з метою вдосконалення контрольно-ревізійного процесу, зосередити увагу на вирішенні таких завдань:

- проведення аналізу чинного законодавства щодо функціонування всіх підрозділів контрольно-ревізійної служби;
- доведення єдності і нерозривності економічної, юридичної та управлінської складової контрольно-ревізійного процесу;
- обґрунтування та внесення змін та доповнень до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

Слід відзначити, що прийнятий 26 січня 1993 р. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [2] за роки своєї чинності зазнав чисельних змін і доповнень.

Внесені зміни цілком природні, оскільки Україна за роки своєї незалежності пройшла складний шлях від переважно державної до різноманіття форм власності.

У цілому в нову редакцію Закону внесено більше семидесяти змін і доповнень, дванадцять із яких відносяться до організаційних сторін діяльності ДКРС.

На виконання вищезгаданого Закону 20 квітня 2006 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 550, якою затвердив “Порядок проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою” [3] (далі – Порядок), де більш детально конкретизовано структуру, функції, організацію проведення ревізій, взаємодію з правоохоронними

органами, права, обов'язки і відповідальність службових осіб ДКРС при проведенні інспектування, як одного із різновидів державного фінансового контролю.

Аналіз ст. 1 та 4 Закону, п. 3 ч. 5 Порядку дає нам підстави зробити висновок, що державна контрольно-ревізійна служба в Україні, згідно з чинним законодавством, має трирівневу організаційну структуру. Низовий рівень складають контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) в районах, містах (крім міста Києва і Севастополя) і районах у містах.

До проміжного рівня відносяться контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі.

До вищого рівня належить Головне контрольно-ревізійне управління України (далі ГоловКРУ).

Згідно з чинним законодавством, ДКРС діє і підпорядковується Мінфіну.

ГоловКРУ очолює заступник міністра фінансів, начальник управління, який призначається Кабінетом Міністрів України за поданням міністра фінансів України.

Органи ДКРС координують свою діяльність з місцевими Радами народних депутатів та органами виконавчої влади, фінансовими органами, державною податковою службою, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки.

Чітке визначення та виконання посадовими особами ДКРС законів та інших нормативно-правових актів дає позитивні результати.

Так, за дев'ять місяців 2007 р. ГоловКРУ виявило порушень у сфері державних закупівель у 2,4 раза більше, ніж у 2006 р. Порушення виявлені на 1,5 тис. об'єктах на загальну суму 2 млрд грн [4].

Порушення фінансової дисципліни на суму понад 2 млрд 300 млн грн з боку управління житлового господарства Херсонської міської ради виявили ревізори Херсонського КРУ [10].

Проведена ревізія діяльності НАК "Нафтогаз України" засвідчила, що державна компанія перерахувала на користь приватних структур мільярди гривень. Зустрічними звірками, що проводились у межах ревізії, встановлено, що вісім суб'єктів підприємницької діяльності відсутні за юридичними та фактичними адресами [6]. При перевірці Придніпровської залізниці встановлені факти придбання 4000 напіввагонів за ціною 221,2 тис. грн за одиницю, що в 11 разів перевищує реальну вартість [9].

На жаль, факти розкрадання, нецільового використання бюджетних коштів не поодинокі, і не завжди органи ДКРС можуть оперативно та ефективно виконувати свої функціональні обов'язки через недосконалість вітчизняного законодавства.

Так, у вищезгаданому законі, на наш погляд, є деякі прогалини і недоліки стосовно визначення функціональних обов'язків ДКРС.

До основних функцій, згідно зі ст. 8 Закону притаманних всім структурним підрозділам ДКРСУ, віднесено:

- проведення в підконтрольних установах ревізій фінансово-господарської діяльності;
- здійснення державного фінансового аудиту виконання державних (бюджетних) програм;
- здійснення контролю за усуненням недоліків і порушень, виявлених під час проведення державного фінансового контролю;
- розробка нормативно-правових актів та методичної документації;
- розгляд листів, заяв і скарг громадян про факти порушення законодавства з фінансових питань.
- здійснення функцій передбачених Законом України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”.

Статтею 9 розмежовано, на наш погляд, невдало функції контрольно-ревізійних управлінь в Автономній Республіці Крим, обласних, містах Києві і Севастополі з функціями структурних підрозділів КРП, виключивши з функцій останніх організацію роботи, узагальнення та повідомлення про наслідки державного фінансового контролю органів законодавчої та виконавчої влади у випадках, передбачених законодавством, узагальнення, поширення досвіду і розробки пропозиції щодо проведення та вдосконалення державного фінансового контролю.

На наш погляд, це дещо звужує повноваження КРП і не відповідає завданням їх діяльності та і самому поняттю “функції” її ознакам та властивостям.

За визначенням Нового тлумачного словника, “функція – це робота кого-, чого-небудь, обов’язок, коло діяльності когось, чогось; обов’язок, повинність, місія” [8, с. 675].

За визначенням О. Рябченко, стосовно до органів державної влади: “функція – провідний напрямок діяльності відповідних органів, в якому виражене цільове навантаження, з нею безпосередньо пов’язаний обсяг державно-владних повноважень” [9, с. 42], та має п’ять основних властивостей: зовнішній прояв властивостей об’єкту; самостійний, цілеспрямований характер; реалізуються певними методами; вони об’єктивно необхідними для здійснення процесу; – характеризують зміст діяльності.

Звідси функції державного управління мають такі ознаки: зовнішній прояв властивостей держави; здійснюються від імені держави відповідними органами; мають державно-владний, організуючий характер.

Цим критеріям відповідають основні функції ДКРС і дають можливість чітко регулювати, планувати, контролювати роботу підрозділів, своєчасно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві, при необхідності корегувати раніше прийняті рішення, виявляти, ліквідувати помилки та недоліки функціональних підсистем управління [5, с. 139].

Статтею 9 Закону, на наш погляд, безпідставно з функціональних

обов'язків найголовніших підрозділів виключаються узагальнення та у випадках, передбачених законодавством повідомлення про наслідки державного фінансового контролю, а також узагальнення поширення досвіду та розробки пропозицій щодо вдосконалення державного фінансового контролю.

Аналіз наступних статей закону переконливо доводить, що між ст. 9 та іншими статтями виникають суперечності, зникає логіка, послідовність, про що чому свідчать чисельні приклади. Так, у третьому розділі “Права, обов'язки і відповідальність державної контрольно-ревізійної служби” десятою статтею “Права державної контрольно-ревізійної служби” надано такі права структурними підрозділами, включаючи і КРП: призупиняти бюджетні асигнування; зупиняти операції з бюджетними коштами; звертатися до суду; виходити з поданням про припинення державного фінансування.

Такі дії неможливі без надання аргументованих висновків до органів законодавчої та виконавчої влади, банківських установ, а надання їх є елементом повідомлення. Крім того, вищезгадана стаття практично виключає правове застосування п.п. 19, 20, 51 Порядку. Через таку невизначеність функціональної складової втрачаються і юридичні, і економічні складові контрольно-ревізійного процесу.

Суперечить ст. 9 і ст. 12 “Обов'язки і відповідальність службових осіб державною контрольно-ревізійною служби”, до яких безсумнівно відносяться і службовці КРП, яка в категоричних формах вимагає від них:

- у випадках виявлення зловживань і порушень чинного законодавства передавати правоохоронним органам матеріали ревізії, а також повідомляти про виявлені зловживання і порушення державним органам і органам, уповноваженими управляти державним майном (ст. 12 ч. 2);

- при вилученні документів у зв'язку підркобою або виявленими зловживаннями зобов'язані повідомити в правоохоронні органи.

Також незрозумілим і нелогічним, на наш погляд, є виключення з функціональних обов'язків КРП узагальнення досвіду та розробки пропозицій щодо вдосконалення державного фінансового контролю.

Ці підрозділи є головною ланкою всієї ДКРС і виконують лівову частину всіх ревізій. У реальних умовах у цих підрозділах народжуються сучасний досвід та слушні пропозиції, які спочатку перевіряються, а при позитивних наслідках втілюються в повсякденну діяльність, що є елементом поширення. Після глибокого аналізу всіх сильних і слабких сторін пропозиції про накопичений досвід інформуються відповідні вищі ланки управління. Таким чином, перед тим, як стати надбанням всієї системи ДКРС, досвід і пропозиції проходять у первинному підрозділі майже всі елементи узагальнення, вдосконалення та часткового поширення. Виключення їх з функціональних обов'язків КРП не що інше

як позбавлення цих первинних ланок ініціативи.

Виходячи з вищевикладеного, було б доцільним ст. 9 розширити функціональними обов'язками КРП, визначеними пп. 1 і 7 ст. 8 вилучивши з них функції, притаманні тільки ГоловокРУ управлінь в АР Крим, областях, містах Києві і Севастополі і викласти її в такій редакції: Стаття 9 “Функції контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп) у районах, містах і районах у містах “. “Контрольно-ревізійні підрозділи (відділи, групи) у районах, містах і районах у містах виконують функції, визначені статтею 8 цього Закону за винятком організації контрольно-ревізійних підрозділів та здійснення методологічного керівництва і контролю за діяльністю підпорядкованих контрольно-ревізійних підрозділів”.

Запропоновані зміни до вищезгаданого закону, на наш погляд, нададуть змогу більш ефективно виконувати свої функціональні обов'язки всім підрозділам ДКРС, стати надійною складовою в системі державного управління економікою.

Література:

1. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні зі змінами і доповненнями” // ВВР України. – 2007. – № 9. – Ст. 67.
2. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” // ВВР України. – 1993. – № 12. – Ст. 110.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Порядок проведення інспектування державної контрольно-ревізійною службою” // Уряд. кур'єр. – 2006. – № 90.
4. Дацюк Л. “Держзакупівлі зі зловживаннями” / Л. Дацюк // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 215. – Ст. 3.
5. Фінансові порушення комунальників // Уряд. кур'єр. – 2008. – № 20. – Ст. 17.
6. Малолетков О. “Економіка за прозорими правилами” / О. Малолетков // Уряд. кур'єр. – 2008. – № 58. – Ст. 6.
7. Сивульський М. “Кому в Україні жити добре знають ревізори КРУ” / М. Сивульський, О. Ляшко // Уряд. кур'єр. – 2008. – № 37. – Ст. 10.
8. Новий тлумачний словник української мови. – Т. 3. – 2-ге вид., виправ. – К. : Аконіт, 2006.
9. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во УВС, 1999.
10. Контроль і ревізія / [Ф. Ф. Бутинець, С. В. Бардаш, Н. М. Малюга, Н. І. Петренко]. – Житомир, 2000. – С. 139–152.

Надійшла до редколегії 15.10.2008 р.