

УДК 342.95: 343.359

С. М. КЛИМОВА

**ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ  
КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ**

*Досліджено провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів контрольно-ревізійних служби.*

**Ключові слова:** адміністративні правопорушення, порушення законодавства з фінансових питань, контрольно-ревізійна служба.

*The author takes a investigate the cases of the violation of financial law. The author makes suggestions concerning the improvement of legal regulation of administrative and jurisdiction activity of controlling and monitoring bodies.*

**Key words:** administrative offences, the violation of law in financial issues, controlling and monitoring bodies.

Стратегічним завданням України є проведення правової реформи та впровадження комплексу системних перетворень щодо формування внутрішніх передумов адаптації до ринкової економіки, серед яких провідне місце займає наближення фінансового контролю до міжнародних стандартів та засад, загальноприйнятих для країн – членів Європейського Союзу.

Особливо актуальними є питання юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби. Ця діяльність у літературі фактично не аналізувалася, хоча вона займає значну частку в роботі цієї служби. Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” поставив перед наукою завдання глибоко осмислити роль, мету і обсяг юрисдикційної діяльності а також можливість, здійснення її в точній відповідності до вимог Закону з урахуванням прав і інтересів громадян [1; 2]. Складником цього завдання є виявлення специфіки юрисдикційної діяльності контрольно-ревізійної служби.

Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань досліджували В. Антипов, Д. Бекерська, Ю. Битяк, Л. Воронова, Е. Дмитренко, О. Дорогих, А. Монаєнко, О. Орлюк, І. Пробко, Л. Савченко, І. Сікорська та ін.

Метою роботи є з’ясування та узагальнення теоретичного і практичного аспектів провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань щодо реалізації повноважень контрольно-ревізійною службою, а також вироблення пропозицій і рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню діяльності контрольно-ревізійної служби, забезпеченню прав і свобод громадян, попередженню правопорушень у фінансовій сфері.

Базуючись на визначенні правових конструкцій, слід зазначити, що адміністративна юрисдикція полягає в розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення в установленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), яких наділено правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення. До діяльності, яка має назву “юрисдикція”, слід відносити також провадження із застосування заходів адміністративного попередження та припинення [9].

Система суб’єктів, що вповноважені здійснювати юрисдикційну діяльність у нашій державі, є досить складною. Однак певне місце в ній займає державна контрольно-ревізійна служба.

Державна фінансова інспекція України (Держфінінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів України (далі – Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [4].

Забезпечення здійснення визначених Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011 повноважень стало підставою припинення діяльності Головного контрольно-ревізійного управління [7].

Розглядаючи повноваження Держфінінспекції України, необхідно виділити діяльність щодо правової оцінки конкретних фактів, а також повноваження із застосування санкцій. Тобто посадові особи контрольно-ревізійної служби наділені значними юрисдикційними повноваженнями [12, с. 8].

Співробітники контрольно-ревізійної служби відповідно до Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу” при проведенні ревізій (перевірок) та за їх наслідками мають такі повноваження.

1. Ревізувати і перевіряти грошові та бухгалтерські документи, звіти, кошториси та інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів і матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо).

2. Безперешкодно заходити на склади, у сховища, виробничі та інші приміщення для їх обстеження та з’ясування питань, пов’язаних з ревізією. Припиняти на розрахункових та інших рахунках у банках, інших фінансово-кредитних установах операції у випадках, коли керівництво об’єкта, на якому необхідно провести ревізію чи перевірку, перешкоджає працівникові державної контрольно-ревізійної служби виконувати свої обов’язки.

3. Залучати на договірних засадах кваліфікованих фахівців для проведення контрольних обмірів будівельних, монтажних, ремонтних та інших робіт, контрольних запусків сировини і матеріалів у виробництво, контрольних аналізів сировини, матеріалів і готової продукції, інших перевірок з оплатою за рахунок спеціально передбачених на ці потреби коштів. Вимагати від керівників об’єктів, що ревізуються та перевіряються, проведення інвентаризації основних фондів, матеріальних цінностей,

грошових коштів і розрахунків, у необхідних випадках – опечатувати каси та касові приміщення, склади, комори, архіви, а при виявленні підроблень, інших зловживань – вилучати необхідні документи до закінчення ревізії або перевірки, залишаючи у справі акт вилучення та копії або реєстри вилучених документів.

4. Одержувати від Національного банку України та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії документів, довідки про банківські операції і залишки коштів на рахунках об'єктів, що ревізуються або перевіряються, а від інших підприємств і організацій, у тому числі недержавних форм власності, – довідки і копії документів про операції та розрахунки з установами, організаціями, підприємствами, що ревізуються або перевіряються.

5. Одержувати від службових і матеріально відповідальних осіб письмові пояснення з питань, що виникають під час ревізій і перевірок.

6. Ставити перед керівниками та іншими посадовими особами об'єктів, що ревізуються, вимоги щодо усунення виявлених порушень, вилучати до бюджету та державних цільових фондів додатково нараховані ревізіями платежі разом із фінансовими санкціями, ставити перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування, якщо отримані підприємствами, установами, організаціями кошти і позики використовуються з порушенням чинного законодавства тощо.

У разі порушення працівниками об'єктів, які перевіряються, чинного законодавства, що перешкоджає проведенню ревізій та перевірок, працівники правоохоронних органів зобов'язані вжити заходів щодо припинення таких правопорушень і сприяти посадовим особам державної контрольно-ревізійної служби у виконанні ними службових обов'язків, що необхідно відобразити в Законі України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”.

Чинна нормативна база передбачає два варіанти реагування службових осіб контрольно-ревізійної служби на факти порушень. *Перший варіант* – за зверненням правоохоронного органу контролюючі органи в межах своєї компетенції проводять планові та позапланові виїзні ревізії за місцезнаходженням об'єкта контролю.

Порядком проведення інспектування Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами передбачено, що в разі ненадання правоохоронним органом рішення суду про проведення позапланової виїзної ревізії та за відсутності у зверненні правоохоронного органу фактів, що свідчать про порушення вимог законів, контроль за дотриманням яких віднесено до компетенції контролюючого органу, можливе включення ревізії об'єкта контролю до плану контрольно-ревізійної роботи контролюючого органу на наступний плановий період за умови, що така установа не ревізувалася контролюючими органами у плановому порядку протягом поточного календарного року.

Звернення правоохоронного органу розглядається Держфінінспекцією, її територіальним органом в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві

та Севастополі, якщо воно підписане керівником відповідного органу чи його заступником і містить:

- повну назву об'єкта контролю, дані про його місцезнаходження, організаційно-правову форму;
- інформацію про належність об'єкта контролю до підконтрольних установ;
- обґрунтування необхідності проведення ревізії;
- перелік питань, на які відповідно до компетенції органів контролюючих органів необхідно дати відповідь;
- зазначення періоду проведення ревізії об'єкта контролю.

Рішення щодо включення ревізії об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу до плану контрольної-ревізійної роботи приймається керівником Держфінінспекції, її територіального органу в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі. Про прийняте рішення інформується протягом 10 робочих днів після отримання звернення відповідний правоохоронний орган.

Позапланова виїзна ревізія об'єкта контролю за зверненням правоохоронного органу проводиться в разі надання ним такого:

- постанови слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії та рішення суду про дозвіл на її проведення, в якому зазначаються підстави проведення, дати її початку та закінчення, а також номер, дата і підстави порушення кримінальної справи, орган, що порушив кримінальну справу;

- постанови слідчого або прокурора про призначення позапланової виїзної ревізії, винесеної після порушення кримінальної справи проти посадових осіб об'єкта контролю – підконтрольної установи;

- інформації про факти, що свідчать про порушення об'єктом контролю – підконтрольною установою законів та рішення суду про дозвіл на проведення ревізії, в якому зазначаються підстави проведення, дати початку та закінчення. У разі надходження зазначеної інформації без рішення суду Держфінінспекція, її територіальний орган в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі протягом семи робочих днів самостійно подає до суду письмове обґрунтування підстав такої ревізії із зазначенням дати початку та закінчення. Про відмову суду у видачі дозволу на проведення позапланової виїзної ревізії об'єкта контролю невідкладно інформується відповідний правоохоронний орган [3].

*Другий варіант* дій посадових осіб контрольної-ревізійної служби виникає на підставі Акту ревізії чи Протоколу про порушення бюджетного законодавства, що містить:

1) вступну частину, в якій зазначаються підстава для проведення ревізії, тема ревізії, повна назва об'єкта контролю, його місцезнаходження, відомості про організаційно-правову форму та форму власності, дати початку і закінчення ревізії, період, який підлягав ревізії, перелік посадових осіб контролюючого органу та залучених спеціалістів, що проводили ревізію, перелік посадових осіб, які відповідали за фінансово-господарську діяльність об'єкта контролю в період, що підлягав ревізії;

2) констатуючу частину, в якій наведено інформацію про результати ревізії в розрізі кожного питання програми із зазначенням, за який період, яким способом (вибірковим, суцільним) та за якими документами перевірено ці питання, а також висновок про наявність або відсутність порушень законодавства.

Виявлені допущені об'єктом контролю порушення законодавства, контроль за дотриманням якого віднесено до компетенції контролюючого органу, фіксуються в констатуючій частині акта ревізії з обов'язковим посиланням на норми законів чи інших нормативно-правових актів, які порушено, та зазначенням винних у їх допущенні осіб [3].

Бюджетним кодексом України передбачена можливість застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення бюджетних асигнувань, зменшення бюджетних, повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету, безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів ) органами Державної фінансової інспекції України у межах встановлених їм повноважень на підставі протоколу про порушення бюджетного законодавства або акта ревізії та доданих до них матеріалів [6].

Протокол про порушення бюджетного законодавства – це документ, яким засвідчується факт порушення учасниками бюджетного процесу встановлених Бюджетним кодексом України чи іншим бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання.

У Протоколі зазначається таке:

- дата і місце його складання;
- посада, прізвище, ім'я, по батькові посадової особи, яка склала протокол;
- відомості про учасника бюджетного процесу, яким учинене порушення бюджетного законодавства (повне найменування, місцезнаходження, інші реквізити – номер рахунка в банку чи в органі Державного казначейства тощо; його підпорядкованість);
- прізвище, ім'я, по батькові керівника; вид бюджету;
- час учинення і суть порушення бюджетного законодавства із зазначенням положень законодавчих або інших нормативно-правових актів, які було порушено;
- пояснення керівника (або посадової особи, яка виконує його обов'язки) органу, установи, організації, підприємства, де вчинене порушення бюджетного законодавства;
- додаток до Протоколу (перелік копій документів та інших матеріалів, що засвідчують факт порушення бюджетного законодавства).

Якщо внаслідок порушення бюджетного законодавства заподіяно матеріальну шкоду або завдані збитки відповідному бюджету, то про це також зазначається в протоколі [5].

Продовжуючи дослідження про юрисдикційні повноваження Державної фінансової інспекції України, слід зазначити таке:

1) контролюючий орган має право накладати у випадках, передбачених законодавчими актами, на керівників та інших службових осіб підприємств, установ, організацій адміністративні стягнення;

2) притягувати підприємства, установи, організації та інших суб'єктів до фінансово-правової відповідальності.

З приводу існуючих у спеціальній літературі думок щодо виокремлення окремого виду юридичної відповідальності – фінансової, слід звернути увагу на висновки А. Монаєнка, який зазначає: “... фінансово-правова відповідальність відрізняється від адміністративної відповідальності за такими критеріями: підстави притягнення (адміністративні та фінансові правопорушення); санкції, що застосовуються (санкції особистого характеру в адміністративному праві, їх відсутність у фінансовому праві); мета (у фінансовому праві обов'язковою є право відновлювальна мета, а в адміністративному – штрафна)” [10, с. 235].

Особи державної контрольно-ревізійної служби застосовують заходи адміністративного примусу, яким характерно таке:

а) як правило, несудове застосування передбачених законом або підзаконними адміністративно-правовими нормами примусових заходів владним рішенням уповноважених на те виконавчих органів (службових осіб);

б) застосування примусових заходів не всіма, без винятку виконавчими органами (службовими особами), а лише тими, які наділені спеціальними повноваженнями щодо здійснення адміністративної влади. Ця особливість пов'язана з тим, що заходи адміністративного примусу застосовуються до третіх осіб, тобто до тих, хто не безпосередньо підпорядкований повноважним виконавчим органам (службовим особам). Третіми особами виступають, як правило, громадяни;

в) заходи адміністративного примусу застосовуються з метою забезпечення дотримання не всіх адміністративно-правових норм, а тільки тих, що формулюють загальнообов'язкові правила поведінки у сфері законодавства з фінансових питань, які не мають відомчих кордонів (наприклад, правила безпеки дорожнього руху, забезпечення санітарної безпеки, правила дозвільної системи, природоохоронні правила тощо);

г) як правило, заходи адміністративного примусу застосовують виконавчі органи (службові особи), уповноважені на здійснення правоохоронних функцій у сфері державного управління (наприклад, органи внутрішніх справ, контрольно-наглядові органи тощо) [11].

Найважливішим суб'єктом державного фінансового контролю є державна контрольно-ревізійна служба. За час свого існування цей орган відіграв велику роль у справі здійснення контролю за видатком грошових засобів і матеріальних цінностей, за станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в центральних органах виконавчої влади, установах, організаціях, на підприємствах, що фінансуються з бюджету. Юрисдикційна

діяльність Державної фінансової інспекції України сьогодні є різноплановою і чітко врегульованою чинним законодавством, тому потребує вдосконалення Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” з метою внесення положень щодо взаємодії працівників правоохоронних органів з працівниками контролюючого органу.

#### Література:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ // ВВР України. – № 13. – Ст. 110.
3. Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2006 р. № 550 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 16. – С. 215. – Ст. 1206.
4. Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/73146>
5. Про затвердження Порядку складання Протоколу про порушення бюджетного законодавства та форми Протоколу про порушення бюджетного законодавства : наказ Мінфіну від 15 листопада 2010 р. № 1370 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 93. – Ст. 72. – Ст. 3316.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 59. – С. 9. – Ст. 2047.
7. Питання Державної фінансової інспекції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1190-р // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – С. 167. – Ст. 3310.
8. Про внесення змін зміни та доповнення до Плану діяльності Головного контрольно-ревізійного управління України з підготовки проектів регуляторних актів : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 січня 2006 р. № 21. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>
9. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005.
10. *Монаєнко А.* Місце фінансово-правової відповідальності в системі юридичної відповідальності / А. Монаєнко // Право України. – 2011. – № 9. – С. 228–237.
11. *Пробко І. Б.* Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / І. Б. Пробко. – Л., 2009. – 20 с.
12. *Удачина М. І.* Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів : Наказ Головки КРУ України від 13 березня 2007 р. № 50 / М. І. Удачина. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>