



Роль громадського контролю в управлінні соціально-економічним розвитком суспільства

Ярослава БУЗДУГАН,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Університету «Україна»

14

Сучасна спільнота дедалі краще організовується за допомогою власних управлінських можливостей, які постійно збільшуються завдяки досягненням цивілізації у сферах економіки, політики й культури. Виникає своєрідний системний феномен, котрий має здатність органічно впливати на розвиток суспільства як один із вирішальних чинників організаційного процесу. Світ розвивається за власними законами самоорганізації. Її найвищою відомою формою є суспільне самоврядування, найефективніший безпосередній вияв якого – суб'єктивна управлінська діяльність [6, с. 16].

Процеси, пов'язані із забезпеченням динамічного соціально-економічного розвитку соціуму, потребують постійного вдосконалення управління. Переважно це стосується соціального менеджменту, політичного керівництва, народної демократії та правової держави. Ще однією функцією системи управління є контроль.

У перекладі із французької «*controle*» трактується як перевірка або спостереження з метою перевірки. Це слово створене латинським «*contra*» – префіксом, що означає протидію, протилежність тому, що виражене в другій частині слова. Другою частиною є слово «роль» (від лат. *role*), тобто міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь. Останнє слід розглядати як здійснення будь-якої дії, що надає слову «контроль» (окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки») ще й змісту «протидії чомусь небажаному». У такому розумінні «контроль» доцільніше тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному; виявлення, попередження та припинення будь-якої протиправної поведінки [10, с. 207].

Це визначення відповідає юридичному змісту поняття «контроль» як одного з видів реалізації повноважень державних і недержавних утворень, що проявляється в конкретній контрольній діяльності. Окрім того, його функцією також є надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні ладу на об'єкті.

У науковій літературі контроль розглядають як самостійну правову

форму діяльності, основним підвидом якої є фінансовий контроль.

Академік Л. Воронова визначає фінансовий контроль як регламентовану правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів із перевірки вчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів до відповідних фондів, правильності та ефективності їх використання [4, с. 79]. Вона наголошує, що об'єкт фінансового контролю не обмежується перевіркою грошових фондів, він охоплює також матеріальні, природні, трудові та інші ресурси держави, бо їх використання здійснюється в грошовій формі або опосередковане нею. Інакше кажучи, фінансовий контроль поширюється не тільки безпосередньо на фінансові, а й на пов'язані з ними господарські відносини [5, с. 94].

Ю. Вознесенський вважає фінансовий контроль діяльністю державних і громадських органів, яка полягає в перевірці обґрунтованості процесів формування й використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів із метою дотримання планових позицій у розширеному відтворенні [1, с. 43]. Про державні й громадські органи ідеться й у визначенні Л. Вороніної та С. Шохіна: фінансовий контроль є багатоаспектною, міжгалузєвою системою нагляду наділених контрольними повноваженнями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ та організацій задля об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяль-

ності, визначення законності та доцільності господарських і фінансових операцій та виявлення резервів доходів державного бюджету [11, с. 14]. Згідно з цим визначенням можна виокремити й дії суб'єктів – підприємств, установ та організацій. Професор Л. Савченко зауважує, що науковці не відносять до підконтрольних суб'єктів державні органи і, окрім цього, звужують поняття фінансового контролю, зазначаючи, що всі дії суб'єктів спрямовуються на виявлення резервів доходів державного бюджету (та забувають водночас про існування інших видів бюджетів) [8, с. 14].

Зважаючи на реалії останніх десятиліть, протягом яких єдина загальнодержавна власність замінена державною, колективною і приватною, Ю. Воронін стверджує, що фінансовий контроль слід розглядати як регульовану правовими нормами діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування з перевірки формування, розподілу, цільового, ефективного й раціонального використання фінансових ресурсів держави та органів місцевого самоврядування; використання державної й муніципальної власності згідно з чинним законодавством задля виявлення й попередження недоліків у роботі підконтрольних об'єктів [3, с. 19].

На думку І. Стефанюка, це визначення містить неповний перелік суб'єктів контролю, адже унеможливує здійснення останнього безпосередньо суб'єктами господарювання, громадянами чи фірмами й аудиторами, котрі не належать ані до дер-

жавних органів, ані до органів місцевого самоврядування. Не враховано й того, що фінансові ресурси держави включають державні фінансові ресурси (у т. ч. і місцевих органів самоврядування), ресурси підприємницьких структур та населення, тому зазначення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у визначенні є зайвим [9, с. 3].

На думку вченого, фінансовий контроль – це система активних дій, які реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та громадянами України, з наглядом за функціонуванням будь-якого об'єкта управління в частині утворення, розподілу та використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення та блокування тих відхилень, котрі перешкоджають законному й ефективному використанню майна й коштів; розширеному відтворенню виробництва; задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб; удосконаленню управління економікою [9, с. 4].

Здійснення контролю, зокрема й фінансового, стає можливим завдяки наявності відповідних суб'єкта та об'єкта, пов'язаних між собою. А взаємопов'язана сукупність контрольних суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта створює систему контролю.

І. Стефанюк пропонує такі складові моделі системи контролю:

- контролюючий суб'єкт (суб'єкт контролю) – юридична чи фізична особа, яка спрямовує контрольні дії на власну діяльність або діяльність іншої фізичної чи юридичної особи (осіб), котрі перебувають у навколишньому господарському середовищі;

- контрольні дії – операції порівняння (зіставлення) показників діяльності підконтрольного суб'єкта з певною нормою (нормами), здійснювані контролюючими суб'єктами з метою знаходження й блокування відхилень від цих норм;

- підконтрольний об'єкт (об'єкт контролю) – фізична чи юридична особа (особи), на певний вид діяльності яких спрямовуються контрольні дії;

- предмет контролю – конкретний вид діяльності (певні фінансово-господарські операції) підконтрольного суб'єкта, на які спрямовуються контрольні дії контролюючого суб'єкта [9, с. 4].

Розуміння і правильне використання всієї сукупності елементів цієї системи має надзвичайно важливе значення для ефективного функціонування фінансового контролю загалом.

В. Шевчук поділяє фінансовий контроль на зовнішній і внутрішній (залежно від взаємовідносин суб'єкта та об'єкта контролю) та державний, муніципальний і незалежний (зважаючи на суб'єкти контролю й ха-

Як повернути матеріальні цінності

Олександр ДЕМСЬКИЙ

Підкажіть, як повернути матеріальні цінності, котрі несподівано вилучила податкова під час перевірки. Перечитавши законодавство, я так і не знайшов пункту, який дозволяв би податковим органам ось так просто вилучати товари під час звичайних перевірок. Чи законною була здійснена виїмка?

Анатолій В.,
м. Херсон.

Найперше треба визначитися з поняттям «матеріальні цінності», бо воно має широкий зміст. Зокрема, під «матеріальними цінностями» розуміють таке: майно компанії, яку перевіряла податкова; товар, що перебуває в юридичної особи для підприємницької діяльності (реалізації); орендоване майно і т. ін. Тому правовий статус «матеріальних цінностей» може бути різний, тож відповідно різні й процедури захисту права власності на майно.

Згідно зі ст. 178 Кримінально-процесуального кодексу виїмка може здійснюватися тільки в разі пред'явлення відповідними органами постанови слідчого у провадженні виїмки у конкретній кримінальній справі. Згідно зі ст. 188 Кримінально-процесуального кодексу України під час виїмки має бути складено протокол, копію якого ви повинні отримати наприкінці вказаної процесуальної дії.

Для повної відповіді на запитання також слід розуміти, яке саме майно конфісковано. Наприклад, якщо це алкогольні напої або тютюнові вироби, що незаконно виготовлені або перебували в незаконному обігу, то згідно зі ст. 8 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» їх може бути конфісковано чи знищено або передано на виробничу переробку.

Відповідно до Податкового кодексу (ПК) України, а саме ст. 94.7, арешт майна може бути застосований до товарів, котрі виготовляються, зберігаються, переміщуються або реалізуються з порушенням правил митного законодавства. Під час конфіскації товару службові особи контрольних органів зобов'язані скласти відповідний протокол із зазначенням причин конфіскації товару, його опису, кількості. На підставі відомостей, викладених у протоколі, керівник органу державної податкової служби (його заступник) приймає рішення про накладення арешту на таке майно або відмову в ньому шляхом неприйняття такого рішення.

Відповідно до ст. 94.10 ПК арешт на майно може бути накладено рішенням керівника органу державної податкової служби, обґрунтованість якого протягом 96 годин має перевірити суд. Стаття 94.8 ПК передбачає, що під час накладення арешту на майно рішення керівника органу державної податкової служби невідкладно вручається особі, вказаній у протоколі про тимчасове затримання майна. Рішення керівника органу державної податкової служби щодо арешту майна може бути оскаржене вами в адміністративному або судовому порядку. У разі задоволення вашої скарги ви маєте право на відшкодування збитків та моральної шкоди, заподіяної органом державної податкової служби внаслідок неправомірного застосування арешту майна, цінностей, готівки.

Стаття 94.19 ПК передбачає припинення адміністративного арешту майна платника податків у зв'язку з відсутністю рішення суду про визнання арешту обґрунтованим; погашенням податкового боргу платника; усуненням платником податків причин застосування адміністративного арешту; ліквідацією платника податків, у тому числі внаслідок проведення процедури банкрутства; наданням відповідному органу державної податкової служби третьою особою належних доказів про належність арештованого майна до об'єктів права власності цієї третьої особи; скасуванням судом або органом державної податкової служби рішення керівника органу державної податкової служби про арешт; прийняттям судом рішення про припинення адміністративного арешту; пред'явленням платником податків документа, що підтверджує державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців відповідно до закону, дозволів на здійснення діяльності, торгових патентів, сертифікатів відповідності реєстраторів розрахункових операцій; фактичним проведенням платником податків інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, коштів, у тому числі зняття залишків товарно-матеріальних цінностей, готівки. У разі звільнення з-під арешту вашого майна повторне накладення арешту на підставах накладення першого арешту не дозволяється.

Якщо під час проведення процедури вилучення товару було порушено законодавство, вам необхідно звернутися до прокуратури з письмовою заявою про порушення кримінальної справи за фактом привласнення майна шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191 Кримінального кодексу України).



рактір контрольної діяльності). Державний контроль належить до сфери державної влади, муніципальний – місцевого самоврядування, а незалежний здійснюється в ареалі громадянського суспільства, тобто можна сказати, що результати реалізації такого контролю призначені для прийняття рішень тільки у цих сферах [10, с. 209].

Однак поділ контролю залежно від суб'єктів його здійснення потребує уточнення.

Для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при органах виконавчої влади можуть створюватися (а в деяких випадках і в обов'язковому порядку створюються) різні дорадчо-консультативні органи на кшталт громадських рад чи громадських колегій. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року зобов'язує центральні та місцеві органи виконавчої влади створювати відповідні громадські ради [7, с. 10].

Громадська рада (ГР) є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Правовою основою для діяльності громадських рад є:

– ч. 1 ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами;

– п. 9 ч. 1 ст. 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої голови місцевих державних адміністрацій... утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи...;

– п. 43 ч. III ст. 43 Постанови Кабінету Міністрів України № 2263 від 11 грудня 1999 року «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» (зі змінами): з метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами при місцевій державній адміністрації відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року створюється громадська рада;

– Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» [2, с. 7].

Для забезпечення можливості впливу громадської ради на покращення державної політики з будь-якого суспільно важливого питання Постанова № 996 передбачає використання у діяльності ГР таких інстру-

ментів: громадський контроль; громадська експертиза; громадська антикорупційна експертиза. Вони дають можливість поліпшити ситуацію та стабілізувати зміни під час вирішення того чи іншого питання.

Громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза реалізуються за ініціативою та з використанням зусиль громадських об'єднань (зокрема, благодійних) із залученням за потреби необхідних фахівців та експертів і, як правило, без використання державних ресурсів.

По суті, громадський контроль – це активне спостереження громадян за особами, котрі від їхнього імені за рахунок податків керують країною на всіх рівнях – від села до столиці. Особливістю громадського контролю є те, що його результати мають рекомендаційний характер, проте неврахування їх органом влади має бути обов'язково обґрунтовано [2, с. 24].

Для відродження та розвитку громадського фінансового контролю доцільними були б створення громадської організації «Всеукраїнський громадський контроль» із відділеннями в усіх обласних центрах України та реєстрація її діяльності відповідно до вимог Закону України «Про об'єднання громадян» (від 16 червня 1992 року).

Оскільки контролери-ревізори надто завантажені виконанням додаткових завдань, скорочується час на проведення ревізій, а це негативно відбивається на їхній якості. У процесі ревізії виявляються факти спотворення даних бухгалтерського обліку й звітності, що спричинено недбалістю облікових працівників, або некваліфікованими чи неправомірними розпорядженнями керівників.

Дуже складним і проблемним є процес відшкодування завданих відповідальними особами збитків. Частка реально відшкодованих збитків дуже мала, адже правоохоронні та судові органи, органи виконавчої влади й місцевого самоврядування в більшості випадків не застосовують до порушників істотних економічних санкцій, не говорячи вже про їхню кримінальну чи адміністративну відповідальність. Окрім того, результати ревізії прямо залежать і від використання щодо контрольних органів політичного пресингу. Усі ці недоліки пов'язані із заміною адміністративних методів управління на ринкові й є просто «хворобою» перехідної економіки. Тому організація контрольно-ревізійної роботи потребує вдосконалення саме через відродження громадського контролю.

Отже, громадський фінансовий контроль – це комплексна цілеспрямована фінансово-правова діяльність представників громадськості, що має на меті надання об'єктивної

оцінки економічної ефективності фінансово-господарських операцій, виявлення відхилень від затверджених нормативів і вживання заходів для їх ліквідації. Такий контроль ґрунтується на відповідних нормативно-правових актах України й статутних положеннях організації.

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають безпосередньо розв'язуватися за їхньої участі у процесі прийняття рішень.

Джерела

1. *Вознесенский Э. А.* Финансовый контроль в СССР. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 43.
2. *Волошина А. В.* Эффективная организация работы гражданской организации: Метод. рек. / А. В. Волошина, М. В. Лацба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 76 с.
3. *Воронин Ю.* Государственный финансовый контроль в социальной сфере. – М.: Экономист, 2001. – № 1. – С. 16–23.
4. *Воронова Л.* Финансовое право Украины: Підручн. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. *Воронова Л. К.* Финансовое право Украины: Навч. посіб. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009. – 395 с.
6. *Гаєвська О.* До проблеми реформування системи управління в Україні: забезпечити керівництво державою науковим знанням // Віче. – 2011. – № 22. – С. 16–18.
7. *Купрій В., Паливода Л.* Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: Навч. посіб. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.
8. *Савченко Л. А.* Правові проблеми координації фінансового контролю: Монографія / Л. А. Савченко, Д. Л. Зима. – К.: КиМу, 2008. – 230 с.
9. *Стефанюк І.* Финансовый контроль: визначення поняття і системи // Економіка, фінанси, право. – 2001. – № 7. – С. 3–6.
10. *Шевчук В. О.* Контроль господарських систем у суспільстві з перехідною економікою. (Проблеми теорії, організації, методології). – К.: Київський державний торговельно-економічний університет, 1998. – 370 с.
11. *Шохин С. О., Воронина Л. И.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: Науч.-методич. посіб. – М.: Финансы и статистика, 1997. – С. 14.