

ПРАВОВІ ФОРМИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У БУДІВНИЦТВІ

**А.В. МАТВІЙЧУК, кандидат юридичних наук,
Київська державна академія водного транспорту
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного**

Стаття містить дослідження правових форм фінансового контролю у будівництві. Окреслюється ступінь наукової розробки поняття правових форм фінансового контролю у будівництві, визначаються завдання фінансового контролю у цій сфері, а також перспективи розвитку правових форм фінансового контролю у будівництві.

Фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, форми фінансового контролю, державний фінансовий аудит, інспектування та перевірка державних закупівель.

Контроль – один із основних способів забезпечення законності й дисципліни у сфері будівництва. Водночас він є найважливішою функцією держави.

Фінансовий контроль, аудит будівництва – це оцінка бюджету будівництва з подальшим контролем цільового витрачання засобів, що інвестуються (кредитних).

Без організації та здійснення контролю у зазначеній сфері ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних будівельних структур, оскільки будь-яка діяльність закінчується контролем за її виконанням, інакше вона не матиме сенсу.

Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку як службовців державного апарату, так і інших суб'єктів містобудівної діяльності незалежно від форм власності.

Питання контролю завжди цікавило вчених, що знайшло своє відображення в наукових роботах. Такий інтерес можна зрозуміти. Прогалини в законодавстві, що регулює контрольні повноваження відповідних органів, його суперечливість породжують недоліки в діяльності контролюючих органів, а іноді й прямі зловживання з боку посадових осіб цих структур.

Водночас чітке визначення місця і ролі контролю та нагляду в суспільних відносинах, належна регламентація фінансово-контрольної діяльності в сфері будівництва вже самі по собі можуть стати запорукою додержання норм права в цій галузі.

Проблемам контролю присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, Б. М. Лазарев, А. О. Селіванов, Ю. О. Тихомиров, Ю. С. Шемшученко та інші.

Метою статті є визначення сутності й призначення правових форм фінансового контролю у сфері будівництва, висвітлення основ його здійснення. Будівництво є галуззю матеріального виробництва, яка забезпечує

створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення.

Фінансовий контроль як одна із функцій управління фінансами являє собою особливу діяльність щодо перевірки формування й використання фондів фінансових ресурсів у процесі створення, розподілу та споживання валового внутрішнього продукту з метою оцінювання обґрунтованості й ефективності прийняття рішень і результатів їх виконання.

З визначення сутності фінансового контролю випливає, що його об'єктом є процеси формування й використання фондів фінансових ресурсів. Суб'єкт контролю – це носій контрольних функцій. Щодо об'єкта контролю, то він, як правило, визначається законодавством держави, нормативно-правовими актами суб'єктів фінансової діяльності.

Найважливіші принципи фінансового контролю:

- незалежність;
- гласність;
- превентивність (попереджувальний характер);
- дієвість;
- регулярність;
- об'єктивність;
- всеохоплюючий характер.

Залежно від суб'єктів, які здійснюють контроль, розрізняють такі види фінансового контролю: державний, відомчий (внутрішньокорпоративний), внутрішньогосподарський, громадський і аудиторський (незалежний).

Державний фінансовий контроль об'єднує загальнодержавний і муніципальний контроль.

Основна особливість загальнодержавного контролю полягає в тому, що він є позавідомчим, проводиться стосовно будь-якого суб'єкта незалежно від його відомчої належності й підпорядкування. Цей контроль здійснюється державними органами законодавчої та виконавчої влади і спеціальними державними органами контролю.

Залежно від часу проведення виділяють такі форми фінансового контролю:

- попередній, що проводиться до здійснення фінансових операцій;
- поточний, що проводиться у процесі фінансових операцій (перерахування податків, зборів, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат та ін.);
- наступний, що проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками місяця, кварталу, року.

Головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом та достовірністю бухгалтерського обліку й фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та

фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням бюджетного законодавства, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування.

Порядок проведення органом державного фінансового контролю державного фінансового аудиту, інспектування та перевірок державних закупівель установлюється Кабінетом Міністрів України [1, ст. 2].

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю 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.

Інспектування здійснюється органом державного фінансового контролю у формі ревізії та полягає у документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб. Результати ревізії викладаються в акті.

На підконтрольних установах, щодо яких за відповідний період їх фінансово-господарської діяльності відповідно до цього Закону проведено державний фінансовий аудит, інспектування за ініціативою органу державного фінансового контролю не проводиться.

Перевірка державних закупівель полягає у документальному та фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі. Вона проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях державних закупівель. Результати перевірки державних закупівель викладаються в акті.

Контроль за дотриманням законодавства щодо закупівель здійснюється як у порядку проведення перевірки державних закупівель, так і під час державного фінансового аудиту та інспектування.

Основним завданням державного регулювання у сфері будівництва є проведення єдиної технічної політики в галузі, планування і розробка організаційно-правових засад проектування й будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення, нормування, робота з кадрами, організація техніки безпеки та охорона праці, проведення заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт, здійснення контролю за додержанням будівельних заходів щодо підвищення якості архітектурних і будівельних робіт та за додержанням будівельних правил, норм і стандартів тощо.

Важливе місце в цьому процесі займає контроль, оскільки саме він має безпосереднє відношення до додержання Конституції [2] і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод громадян України та інтересів держави в даній сфері. Ефективний фінансовий контроль дає змогу робити висновки про фактичний стан справ, про те, як реалізуються закони України в сфері будівництва, наскільки ефективними є підзаконні акти, видані органами виконавчої влади, на підставі отриманої інформації швидко усувати недоліки в нормотворчій діяльності, вносити зміни й доповнення до нормативних актів, підвищувати її дієвість.

На даному етапі розвитку суспільства можна говорити про певні зміни в поглядах на державу та її роль і завдання, які вона повинна розв'язувати. Від держави вимагається стати захисником прав і законних інтересів кожної особи в суспільстві. На перший план виступають вимоги побудови демократичної, правової держави, у якій влада спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів, прав і свобод людини. У своїх діях держава повинна керуватися і виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, мати в центрі уваги особу, її права та свободи. На це має бути спрямовано діяльність держави у цілому, а серед заходів її забезпечення належне місце посідає контроль за відповідністю дій державних органів, посадових осіб, службовців поставленим завданням у визначених для цього межах. У юридичній літературі контроль найчастіше розглядається як функція державних органів.

Контроль – це функція управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень.

Будівництво – це спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт [3, с. 2].

Суб'єктами будівництва є підприємства, які надають будівельні послуги (загальнобудівельні та спеціалізовані підприємства).

Будівельні підприємства мають певні особливості в організації бухгалтерського обліку, а саме:

- собівартість будівельних послуг, що надаються, розраховується на основі технічної та кошторисної документації;
- будівельна діяльність підлягає ліцензуванню кожні п'ять років;
- особливості інвентаризації будівельних матеріалів;
- специфіка обліку тимчасових не титульних споруд тощо [4].

Однією з найважливіших особливостей обліку в будівельних організаціях є застосування кошторисної документації:

- 1) локальні кошториси (первинні кошторисні документи на окремі види робіт);
- 2) об'єктні кошториси (об'єднують у своєму складі зведення з локальних кошторисів);
- 3) об'єктні кошторисні розрахунки (об'єднують у своєму складі зведення з локальних кошторисів і локальних кошторисних розрахунків);
- 4) кошторисні розрахунки на окремі види робіт;
- 5) зведені кошториси (складаються на підставі об'єктних кошторисів і об'єктних кошторисних розрахунків на окремі види витрат);

6) зведення витрат (кошторисний документ, що об'єднує зведені кошторисні розрахунки вартості будівництва);

7) відомість кошторисної вартості будівництва об'єктів, які входять до пускового комплексу;

8) розрахунок вартості будівництва на повний розвиток підприємства або споруди.

Склад кошторисної документації визначається залежно від стадійної проектно-кошторисної документації і складності об'єкта.

У будівельних організаціях залежно від форми їх власності фінансово-господарський контроль може здійснюватись у формі ревізії (на державних підприємствах) або у формі аудиту (на приватних підприємствах). Слід зауважити, що незалежно від того, в якій формі здійснюється фінансово-господарський контроль на будівельному підприємстві (ревізії чи аудиту), мета, завдання, джерела інформації та інші ознаки здійснення такого контролю єдині.

Метою ревізії (аудиту) на будівельних підприємствах є встановлення законності, правильності та доцільності діяльності такого підприємства.

Завдання ревізії (аудиту):

- 1) інвентаризація будівельних матеріалів;
- 2) контроль наявності дозволів на здійснення будівельної діяльності;
- 3) контроль порядку формування цін на будівельні послуги;
- 4) контроль виконання договірних зобов'язань;
- 5) перевірка обліку витрат у будівництві.

Джерелами інформації під час проведення ревізії (аудиту) крім загальновідомої документації є специфічна документація:

- 1) договори із замовниками;
- 2) журнал обліку виконаних робіт;
- 3) акт приймання виконаних підрядних робіт;
- 4) довідка про вартість виконаних робіт і витрат;
- 5) лімітно-забірна карта;
- 6) договір про матеріальну відповідальність тощо.

Ревізія та аудит діяльності будівельних підприємств здійснюються за наступними напрямками:

1. Перевірка системи ціноутворення.

Система ціноутворення в будівництві базується на нормативно-розрахункових показниках і поточних цінах трудових і матеріально-технічних ресурсів. Тому насамперед зіставляються фактичні ціни підприємства з нормативами.

Нормативними показниками є ресурсні елементні кошторисні норми. На підставі цих норм і поточних цін на трудові й матеріально-технічні ресурси визначаються прямі витрати у вартості будівництва. Решта витрат, які враховуються у вартості будівництва, визначається не за нормами, а шляхом спеціальних розрахунків. До таких витрат належать накладні витрати, засоби на зведення й розбирання титульних тимчасових будівель і споруд, додаткові витрати при виконанні будівельно-монтажних робіт у зимовий період та ін.

2. Перевірка собівартості та правильності обліку витрат будівельного підприємства.

Собівартість будівельно-монтажних робіт – це витрати будівельної організації, безпосередньо пов'язані з виконанням на свій ризик, власними силами за замовленням підприємств, установ, організацій і громадян.

Склад витрат, що формують собівартість робіт, регламентований П(С)БО 16 «Витрати» [5]. Облік витрат за будівельними контрактами регламентується також П(С)БО 18 «Будівельні контракти» [3].

Однією з відмітних особливостей формування витрат за будівельним контрактом є те, що загальновиробничі витрати не поділяються на постійні та змінні. І, відповідно, постійні загальновиробничі витрати не підлягають розподілу на постійні розподілені та постійні нерозподілені.

Вся сума загальновиробничих витрат поділяється між будівельними контрактами, що виконуються підрядною організацією.

Перелік і склад статей калькуляції собівартості робіт встановлюються підприємством.

Отже, виробнича собівартість містить виключно виробничі витрати і не містить невиробничих. Невиробничі витрати не включають у собівартість виконаних робіт і відносять безпосередньо на фінансовий результат діяльності підрядної організації.

3. Перевірка обсягу виконаних будівельно-монтажних робіт, який визначається на підставі інвентаризації шляхом інструментального вимірювання і підрахунку.

Виконані роботи за закінченими частинами конструктивних елементів здаються генеральним підрядником замовнику щомісячно пропорційно обміру і кількості в натуральних вимірниках.

4. Перевірка відпуску матеріалів.

Відпуск матеріалів має здійснюватися в межах попередньо затверджених лімітів. Ліміти відпуску матеріалів на виконання будівельно-монтажних робіт встановлює плановий відділ під час складання проектно-кошторисної документації. Основою лімітів є затверджені у встановленому порядку виробничі норми витрачання матеріалів на одиницю конструктивного елемента або виду робіт з урахуванням організаційно-технологічних заходів, які покладено в основу затвердженого плану зниження вартості будівництва, відображені у технологічній картці. Зміни до лімітів вносять з дозволу тих осіб, яким надане право їх затвердження. Лімітування видачі матеріалів і дотримання технологічних карток будівництва попереджують створення надмірних запасів і сприяють їх економному використанню.

5. Інвентаризація будівельних матеріалів.

Особливості проведення інвентаризації будівельних матеріалів полягають у тому, що сипучі будівельні матеріали (щебінь, пісок, цемент) важко виміряти, оскільки їх зберігають насипом на спеціальних майданчиках. Тому перед інвентаризацією матеріально відповідальні особи повинні надати їм певну геометричну форму (паралелепіпеда, конуса).

На будівельних підприємствах, крім того, в обов'язковому порядку здійснюється податковий контроль. Метою податкового контролю на будівельних підприємствах є встановлення правильності та законності їх діяльності в частині дотримання ними вимог чинного податкового законодавства [6].

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що сутність правових форм фінансового контролю в сфері будівництва полягає у

здійсненні відповідними уповноваженими на те органами комплексу організаційно-правових заходів, спрямованих на дотримання вимог чинного законодавства та проведення єдиної фінансової політики в галузі будівництва.

Список літератури:

1. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII // Інфодиск «Законодавство України».
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України – 1996 – № 30. – ст. 141.
3. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти» : наказ Міністерства фінансів України // Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 травня 2001 р. за № 433/5624.
4. Зінкевич О. В. Бухгалтерський облік в галузях народного господарства : навч. посіб. / О.В. Зінкевич, С.О. Левицька, М.М. Мосійчук та ін. – Рівне : НУВГП, 2012. – С. 456.
5. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку : наказ Міністерства фінансів України // Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 лютого 2013 р. за № 336/22868.
6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
7. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 40. – Ст. 365.
8. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 15 «Дохід», затверджене наказом Міністерства фінансів України від 29 листопада 1999 р. № 290 //Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 14 грудня 1999 р. за № 860/4153.
9. Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 6 «Виправлення помилок і зміни у фінансових звітах», затверджене наказом Міністерства фінансів України від 28 травня 1999 р. № 137 // Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 21 червня 1999 р. за № 392/3685.
10. Германчук П. К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит. / П. К. Германчук, І. Б. Стефашок, Н. І. Рубан, В. Т. Александров, О. І. Назарчук. – К. : НВП «АВТ», 2010. – 424 с.
11. Дікань Л. В. Контроль і ревізія : навч. посіб. – 2-е вид., перероб. і доп. / Л. В. Дікань. – К. : Знання, 2013. – 327 с.

Статья содержит исследование правовых форм финансового контроля в строительстве, определяется степень научной разработки понятия правовых форм финансового контроля в строительстве и задачи финансового контроля в этой сфере, а также перспективы развития правовых форм финансового контроля в строительстве.

Финансовый контроль, государственный финансовый контроль, формы финансового контроля, государственный финансовый аудит, инспектирование и проверка государственных закупок.

The article contains research legal forms of financial control in construction is defined as the degree of scientific development concept of legal forms of financial control in construction, financial control objectives defined in the construction and development prospects of legal forms of financial control in construction.

Financial control, public financial control, financial control forms, state financial audit, inspection and testing of public procurement.