

ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

А. Ю. КОВАЛЬЧУК¹⁾

¹⁾Институт права им. князя Владимира Великого Межрегиональной академии
управления персоналом, ул. Фрометовская, 2, 03039, г. Киев, Украина

Рассматриваются теоретико-правовые основы методов государственного финансового контроля, являющегося одним из эффективных способов обеспечения финансовой безопасности. Выделяются основные виды государственного финансового контроля. Названы субъекты, на которых возложена обязанность контролировать государственные финансы. Раскрываются особенности некоторых методов финансового контроля, указываются их недостатки и возможные пути усовершенствования в целях обеспечения финансовой безопасности. Раскрыта сущность методов встречных и одновременных проверок, отмечен особый подход к проведению внеплановой проверки.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль; методы финансового контроля; цель финансового контроля; виды финансового контроля; проверка; встречная проверка; одновременная проверка.

SIGNIFICANCE OF STATE FINANCIAL CONTROL IN THE SYSTEM OF SUPPORT THE FINANCIAL SECURITY OF THE STATE

A. Y. KOVALCHUK^a

^aVolodymyr the Great Institute of Law of the Interregional Academy
of Personnel Management, Frometivska street, 2, 03039, Kyiv, Ukraine

The article deals with the theoretical and legal basis and the classification of the state financial control practices as one of the most effective ways to ensure financial security. The subjects which have responsibilities to control public finances were outlined. The author reveals the peculiarities of some of the methods of financial control, indicating their disadvantages and the ways of possible improvements to ensure financial security. Particular attention is paid to conduct counter check and simultaneous checks, a special approach in conduct of unscheduled inspections is indicated.

Key words: state financial control; financial control methods; the purpose of financial control; the types of financial control; check; counter check; the simultaneous verification.

В основу стратегии стабильного развития «Украина-2020» заложена идея достоинства, свободы и будущего. Страна переходит в новую эпоху истории, и украинский народ получает уникальный шанс построить новую Украину [1]. К сожалению, кризисные явления, которые на протяжении длительного периода проявлялись в украинском государстве, создали серьезное препятствие на пути построения

Образец цитирования:

Ковальчук А. Ю. Значение государственного финансового контроля в системе обеспечения финансово-экономической безопасности государства // Весн. БДУ. Сер. 3, Гісторія. Економіка. Права. 2016. № 3. С. 103–107.

For citation:

Kovalchuk A. Y. Significance of state financial control in the system of support the financial security of the state. *Vesnik BDU. Ser. 3, Gistoryja. Jekonomika. Prava.* 2016. No. 3. P. 103–107 (in Russ.).

Автор:

Алла Юрьевна Ковальчук – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой административного права.

Author:

Alla Kovalchuk, PhD (law), docent; head of the department of administrative law.
kovalchukay@mail.ru

развитой экономики. Данные негативные процессы происходили в условиях недобросовестной политики, деформированной структуры экономики, правовой неурегулированности экономических отношений, а также отсутствия слаженной системы государственных органов. Все эти факторы негативно повлияли на уровень обеспечения финансовой безопасности.

Проведение ряда современных реформ при отсутствии адекватного механизма защиты экономики от противоправных посягательств существенно не улучшает ситуации. Поиск путей нейтрализации упомянутых негативных явлений чрезвычайно сложен. Современные правонарушения, совершаемые в сфере экономики, финансов, характеризуются высоким уровнем профессионализма, участием в преступных группах представителей государственной власти. Также немаловажным фактором для их совершения и сокрытия являются межрегиональные и международные связи правонарушителей.

Качественные преобразования, происходящие сегодня в украинской экономике и политике, требуют значительных финансовых ресурсов, которые обеспечат полную и своевременную реализацию функций и обязанностей государственной власти, в число которых входит и защита страны от различных противоправных посягательств. Одним из действенных элементов построения правового государства является создание системы государственных органов, способных своевременно и эффективно противодействовать правонарушениям, которые наносят ущерб государственным финансам и, соответственно, негативно воздействуют на экономику страны в целом. К сожалению, экономические правонарушения характеризуются высокой степенью латентности. Это связано, во-первых, с отсутствием непосредственно потерпевших физических лиц, во-вторых, с тем, что экономика все еще является сферой, где сохранились практически неограниченные возможности для быстрого обогащения, безнаказанного паразитирования на издержках проводимых реформ. Либерализация экономической деятельности при отсутствии адекватного механизма защиты приводит к ряду злоупотреблений. Так, на наш взгляд, одним из эффективных методов противодействия нарушениям финансового законодательства выступает государственный контроль. Его составной частью является финансовый контроль – деятельность уполномоченных государственных органов и негосударственных организаций по надзору за законностью и финансовой дисциплиной в деятельности всех хозяйственных субъектов [2, с. 21].

Проблемы, которые возникают при проведении финансового контроля, изучались как отечественными, так и зарубежными учеными, среди которых можно назвать В. В. Бурцева, Л. К. Воронова, А. Н. Илларионова, Л. Л. Кинащук, В. В. Коваленко, Л. М. Касьяненко, А. А. Прохожева, Л. А. Савченко и др. К сожалению, данная проблематика не утратила своей актуальности. Более того, качественные изменения, которые происходят в украинском государстве, требуют поиска дополнительных механизмов противодействия правонарушениям, поражающим финансовую безопасность и экономическую стабильность страны. Все это обуславливает необходимость поиска новых оптимальных методов выявления правонарушений и обеспечения финансово-экономической безопасности государства.

Цель нашей статьи – рассмотреть формы, виды и методы финансового контроля, являющегося действенным способом выявления правонарушений в сфере экономики. Некоторые вопросы организации финансового контроля учеными фактически не рассматривались, хотя в большинстве случаев именно во время его проведения и выявляются нарушения финансового законодательства, что подтверждает актуальность выбранной тематики.

Хотелось бы отметить тот факт, что система государственных органов, на которые возложена функция предупреждения, выявления правонарушений в сфере экономики и финансов, является обширной и в некоторых случаях различные учреждения дублируют полномочия друг друга. Современная система государственного финансового контроля определена Законом Украины «Об основах осуществления государственного финансового контроля» [3]. Государственная финансовая инспекция Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направлена на реализацию государственной политики по осуществлению финансового контроля [4]. Ее главная задача – контроль за использованием и сохранностью государственных финансовых ресурсов, необоротных и других активов; правильностью определения потребности в бюджетных средствах; состоянием и достоверностью бухгалтерского учета и финансовой отчетности в министерствах и других органах исполнительной власти, государственных фондах, фондах общеобязательного государственного социального страхования, бюджетных учреждениях и субъектах хозяйствования государственного сектора экономики, а также на предприятиях, в учреждениях и организациях, которые получают (получали в проверяемом периоде) средства из бюджетов всех уровней, государственных фондов и фондов общеобязательного государственного социального страхования или используют (использовали в проверяемом периоде) государственное или коммунальное имущество (далее – подконтрольные учреждения); соблюдением бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках;

деятельностью субъектов хозяйствования независимо от формы собственности, которые не отнесены законодательством к подконтрольным учреждениям по судебному решению, принятому в уголовном производстве [3].

Государственный финансовый контроль осуществляется в следующих формах: финансовый аудит, инспектирование, проверка государственных закупок. Суть финансового аудита заключается в проверке и анализе органом государственного финансового контроля фактического состояния дел в плане законного и эффективного использования государственных или коммунальных средств и имущества, других активов государства, правильности ведения бухгалтерского учета и достоверности финансовой отчетности, функционирования системы внутреннего контроля. Результаты государственного финансового аудита и их оценка излагаются в отчете [3].

Инспектирование осуществляется органом государственного финансового контроля в форме ревизии и заключается в документальной и фактической проверке определенного комплекса или отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности подконтрольного учреждения, которая должна обеспечивать выявление имеющихся фактов нарушения законодательства, установление виновных должностных и материально ответственных лиц. Результаты ревизии излагаются в акте [3; 2, с. 87].

Проверка государственных закупок предполагает проведение документального и фактического анализа с целью выявить, насколько подконтрольные учреждения соблюдают соответствующее законодательство. Эти мероприятия проводятся органом государственного финансового контроля на всех стадиях государственных закупок. Результаты проверки излагаются в акте [3].

Выделяется несколько видов государственного финансового контроля, при этом классификация может проводиться по нескольким критериям.

1. В зависимости от периода проведения контроля выделяются следующие его виды: постоянный, оперативный (осуществляется в процессе отчетного периода на основании количественных и качественных показателей), периодический (осуществляется после окончания отчетного периода на основе анализа отчетных документов). Все данные виды контроля реализуются посредством использования методов плановых и внеплановых ревизий, инспекций, проверок.

2. С учетом времени проведения контрольных мероприятий и их целей различают контроль предварительный (предусматривает профилактику и предотвращение правонарушений), текущий (носит оперативный характер, проводится в отчетный период), последующий (осуществляется после совершения хозяйственной или финансовой операции по использованию денежных фондов). Отдельно выделим внеплановый контроль, осуществляемый путем внеплановой ревизии. Орган или лицо инициируют проведение внеплановой выездной ревизии, подают в суд письменное обоснование ее причин с указанием даты начала и окончания мероприятия, документы, которые свидетельствуют о возникновении оснований для проведения ревизии, а также, по требованию суда, другие сведения. Решение об изъятии оригиналов финансово-хозяйственных и бухгалтерских документов, аресте средств на счетах в учреждениях банков, других финансово-кредитных учреждениях может приниматься только судом.

3. На основе выделения источника информации различают документальный и фактический виды государственного финансового контроля. Они реализуются путем проведения камеральных и выездных проверок, ревизий, а также инвентаризации.

4. В зависимости от способа организации государственного финансового контроля он может осуществляться в виде комплексной плановой, внеплановой, встречной, одновременной проверок. При проведении комплексной плановой проверки применяется достаточно обширный спектр методов, способов, приемов контроля (например, формальный, арифметический и некоторые другие методы). Именно при проведении комплексной проверки органы финансового контроля углубленно изучают финансовые отчеты и бухгалтерскую документацию подконтрольных учреждений.

Встречная проверка проводится на предприятиях, которые являются партнерами ранее проверяемого субъекта предпринимательской деятельности, в целях установления реальных обстоятельств совершения определенной операции. При этом используется сравнительный метод. Встречные проверки проводятся, как правило, по мере необходимости. Перечень вопросов, которые следует выяснить посредством данных мероприятий, определяются органом, инициирующим проверку.

Особое значение в контрольной деятельности играет проведение одновременных проверок. Одновременная проверка осуществляется, как правило, запланированно. Ее суть заключается в проведении контрольных мероприятий на нескольких предприятиях или осуществлении проверки целой отрасли народного хозяйства. Примером может служить проверка крупного предприятия, которое имеет структурные подразделения в различных областях. Одновременная проверка является одним из самых сложных видов контроля, так как требует привлечения значительных материальных и трудовых ресурсов.

В то же время данный вид проверки является самым эффективным и результативным, дает возможность четко представить картину деятельности крупного налогоплательщика или отрасли народного хозяйства, минимизирует негативные воздействия на результаты проверок. В случае если подобный вид проверки проводится одновременно контролирующими органами и органами государственного контроля, их действия должны быть согласованы до 20-го числа последнего месяца текущего квартала [4].

Если предполагается одновременное проведение в отчетном периоде проверки одного и того же предприятия различными органами контроля, территориальный орган Министерства доходов и сборов Украины не позднее чем за 10 дней до начала проведения документальной плановой проверки должен информировать субъект хозяйствования и орган государственного финансового контроля о дате ее начала. В случае невозможности по обоснованной причине проведения органом государственного финансового контроля плановой выездной ревизии для осуществления документальной плановой проверки ревизия проводится с согласия субъекта хозяйствования в согласованные с ним сроки при условии, что это не будет препятствовать осуществлению им хозяйственной деятельности.

В случае выявления органом государственного финансового контроля в ходе проведения плановой выездной ревизии фактов, которые могут свидетельствовать о нарушении требований налогового или иного законодательства, контроль за соблюдением которых возложен на контролирующие органы, информация о таких фактах подается в соответствующий орган.

Продолжительность плановой выездной проверки не должна превышать 30 рабочих дней, внеплановой выездной проверки – 15 рабочих дней. Продление сроков проведения плановой или внеплановой выездной проверки возможно только по решению суда на срок, не превышающий 15 рабочих дней для плановой выездной проверки и 5 рабочих дней – для внеплановой [3].

5. В зависимости от места проведения различают камеральную проверку (по месту нахождения органа финансового контроля) и выездную проверку (по месту нахождения проверяемого субъекта) [5]. Указанные виды контроля осуществляются с использованием методов ревизии, проверки, инспекции, а также инвентаризации. Камеральная проверка является предварительной и включает широкий спектр первичных процедур и дополнительных документов. Материалы камеральных проверок оформляются в виде акта и используются для проведения последующих проверок.

Предложенная классификация видов финансового контроля не является исчерпывающей. Порядок организации и проведения проверок регламентируется ведомственной документацией и методическими рекомендациями.

К сожалению, органы финансового контроля Украины в настоящее время не имеют в своем арсенале ни достаточной материальной основы, ни разработанной законодательной базы, которая урегулировала бы проведение того или иного вида контроля. Пробелы в законодательной базе требуют значительной доработки, усовершенствования методов и способов выявления финансово-экономических правонарушений. Для этого необходимо на законодательном уровне закрепить теоретическое определение государственного финансового контроля, выделив внутригосударственный и международный виды контроля. По определению И. А. Ангелиной, под понятием государственного финансового контроля необходимо понимать систему контрольно-аналитических и экспертных действий органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля и органов местного самоуправления за субъектами государственного сектора в целях обеспечения законности, предупреждения нарушений финансовой дисциплины, содействия экономической эффективности при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов [6, с. 11]. В целях сокрытия правонарушений субъекты противоправной деятельности нередко пользуются межрегиональными и международными связями, поэтому, на наш взгляд, в Законе Украины «Об основах проведения государственного финансового контроля» необходимо не только предусмотреть способы внутригосударственного контроля, но и обозначить формы международного контроля. Также следует закрепить пути взаимодействия между странами для осуществления межгосударственного финансового контроля.

Негативным фактором, характерным для системы финансового контроля, является параллельное существование в деятельности органов, уполномоченных на проведение финансового контроля, постсоветских подходов, которые основываются на началах командно-административной экономики [7, с. 75; 8, с. 27]. Для их устранения необходимо на законодательном уровне четко определить систему органов финансового контроля с указанием функций каждого из них, а также пути их взаимодействия.

Внесение таких изменений и дополнений в законодательную базу, безусловно, со временем позитивно повлияет на работу органов финансового контроля и тем самым поспособствует обеспечению финансово-экономической безопасности государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК (*REFERENCES*)

1. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України, 12 січ. 2015 р., № 5/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 10.02.2016).
2. Ковальчук А. Ю. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010.
3. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України, 26 січ. 1993 р., № 2939-ХІІ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12> (дата звернення: 10.02.2016).
4. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : Постанова Кабінета Міністрів України, 6 серп. 2014 р., № 310 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kgu/uk/publish/article/105000> (дата звернення: 10.02.2016).
5. Про затвердження Порядку координації одночасного проведення планових перевірок (ревізій) контролюючими органами та органами державного фінансового контролю : Постанова Кабінета Міністрів України, 23 жовт. 2013 р., № 805 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://195.78.68.73/kgu/uk/publish/article/84544> (дата звернення: 10.02.2016).
6. Ангелина И. А. Теоретико-методологические основы развития государственного финансового контроля : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 08.00.10 ; 08.00.05. Донецк, 2015.
7. Коваленко В. В. Профилактика экономической преступности в Украине: концептуальные та организационно-правовые основы : монография. Харьков, 2004.
8. Мельничук В. Економічне зростання та проблеми державного фінансового контролю // Економіка України. 2002. № 12. С. 21–28 [Melnychuk V. Economic growth and the problems of the state financial control. *Ekon. of Ukr.* 2002. No. 12. P. 21–28 (in Ukrainian)].

Статья поступила в редакцию 19.02.2016.
Received by editorial board 19.02.2016.