

УДК 336.02

А.В. КОСТЮК, Міжнародний університет бізнесу і права

ПРАВОВІ ЗАСАДИ, ВИДИ, ФОРМИ, ЕЛЕМЕНТИ ТА МЕТОДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Ключові слова: державний фінансових контроль, нормативно-правове забезпечення, адміністрування, взаємодія, система органів, економічні правопорушення

Структура господарсько-економічних відносин, що піддаються державному фінансовому контролю, досить складна й включає елементи різної природи, як пов'язані з реальним виробництвом товарів і послуг, і носять перерозподільний характер, відносно легко виявляються й важко піддаються виміру й оцінці. Внаслідок цього для оцінки використовуються різні методи, точність результатів яких залежить від дотримання багатьох умов.

Питання державного фінансового контролю досліджувалися багатьма вченими юристами та економістами [1–7]. У їхніх роботах сформовано теоретико-методологічну базу дослідження проблем організації та правового забезпечення державного фінансового контролю (ДФК). Втім, аналіз наукової літератури, нормативних актів, що стосуються органів і процедур здійснення фінансового контролю, вказує на недостатнє опрацювання питань узгодження повноважень і дій різних органів державного фінансового контролю та не чітке визначення у чинному законодавстві засад їх координації. Тому метою цієї статті є дослідження правових засад і методів фінансово-контрольної діяльності державних органів.

Як відомо, технологія контролю – це механізм, що включає вибір методів і процедур, за допомогою яких відбувається відбір даних, необхідних для виявлення відхилень від цілей управління. Технологія контрольного процесу

може бути деталізована з урахуванням різних видів діяльності й рівнів контролю.

Диференціація методів державного фінансового контролю спрямована на одержання адекватної оцінки господарської діяльності та інших значимих параметрів господарського процесу. Вони можуть застосовуватися як для оцінки макроекономічних показників, таких як: розрахунок реального обсягу ВВП, визначення економічної діяльності по різних галузях виробництва, так і для оцінки мікроекономічних показників, таких як: товарні потоки, витрати робочої сили, обіг готівки.

Правильне застосування фахівцями необхідних методів державного фінансового контролю на мікрорівні дозволяє виявити порушення взаємозв'язку між елементами методу бухгалтерського обліку, відхилення від звичайного порядку відбиття економічної діяльності, порушення технологічного процесу облікової роботи й так далі. Підвищенню ефективності виявлення економічних правопорушень, пов'язаних із використанням методів бухгалтерського обліку, сприяє облік факторів, що впливають на збільшення ризику перекручувань бухгалтерської звітності. Для виявлення кожного виду невідповідностей використовуються конкретні групи прийомів дослідження документальних даних, що допомагають виявляти злочини й правопорушення.

Всі методи можна об'єднати в три групи: статистичні методи, використовувані на макрорівні; методи відкритої перевірки й спеціальні економіко-правові методи, використовувані на мікрорівні при виявленні й оцінці економічних параметрів фінансово-економічної діяльності окремих суб'єктів господарських відносин.

Сукупність методів державного фінансового контролю дозволяють всебічно вивчити проблему економічних злочинів і правопорушень різних рівнів, а також знайти шляхи протидії цим діянням. Основним завданням державного фінансового контролю є профілактика незаконних дій економічного характеру.

Найбільші труднощі для співробітників органів ДФК представляє оцінка забороненої економічної діяльності [2]. Вирішення цього завдання можливе при використанні обліково-статистичних методів, спрямованих на забезпечення найбільш повної реєстрації господарських операцій для узагальнюючої характеристики всієї їх сукупності й окремих груп, виявлення й вивчення масових статистичних закономірностей. З усіх елементів господарської діяльності, підданих фінансовому контролю, найбільш точна оцінка може бути надана прихованій виробничій економічній діяльності, що включає приховане виробництво, приховані доходи та приховані від статистики видатки на кінцеве споживання й нагромадження. Приховане виробництво є вихідним для оцінки параметрів тіньової економіки, оскільки саме виробництво визначає й доходи, і видатки. Для найбільш надійної оцінки цих параметрів можуть бути вибрані різні підходи.

Найбільш точним є використання традиційних статистичних методів, спрямованих на збір додаткової інформації, проведення додаткових досліджень, тобто вдосконалювання базової статистики. Однак традиційні статистичні методи не в змозі дати повну оцінку нормальної, але прихованої економічної діяльності, а також забороненої діяльності. Через недоліки прямої інформації її заміняють розрахунковою, визначаючи на основі непрямих даних або виходячи з апріорних умоглядних гіпотез. При оцінці продуктивних видів економічної діяльності ефективним є балансовий метод, що полягає в зіставленні даних із різних джерел і доповненні відсутньої інформації [7].

Активно використовуються при вимірі параметрів економічної діяльності також експертні оцінки, які в ряді випадків можуть давати більш точні результати, ніж традиційні методи при низькій якості первинної інформації.

Застосовувані методи можуть бути пов'язані з використанням якого-небудь одного показника, що відображає рівень економічної діяльності, й отриманого прямим або непрямим

способом. Ці методи для характеристики окремих аспектів економічної діяльності передбачають застосування інформації спеціальних досліджень, їх аналіз.

Представлені методи державного фінансового контролю застосовуються залежно від особливості стану конкретної галузі фінансово-господарської діяльності економічного суб'єкта й економіки країни в цілому, а також сприяють прояву перекручувань економічного характеру. Крім цього, вони враховують взаємозв'язки й взаємозумовленості різних економічних показників, які в умовах нормальної економічної діяльності перебувають у сполученому стані. Взаємозв'язок показників має добре вивчені характеристики й обумовлений взаємодією економічних процесів. При порушенні взаємозв'язку й взаємозумовленості показників економічного характеру проявляються досить характерні невідповідності. За допомогою представлених методів можна виявити алогічні зв'язки, які одержали відбиття в економічних показниках. Алогічні зв'язки в економічних показниках, певною мірою, відображають особливості господарської діяльності, підданій фінансовій перевірці.

Вищезгадані методи можуть бути застосовані як для ретроспективного й перспективного вивчення досліджуваних явищ, так і для вивчення фактичних обставин здійснення протиправних діянь економічного характеру.

Вивчення фінансових процесів і явищ за допомогою компіляції різних методів, формує цілісне уявлення про економічну систему на мікро- й макрорівні, і на цій основі ведеться пошук економічних невідповідностей. Конкретні стратегії й методики застосування даних методів можуть істотно розрізнятися залежно від типу порушень, що виявляються.

Класифікація фінансового контролю проводиться на різних підставах. Залежно від суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, розрізняють наступні його види: державний; муніципальний; внутрішньовідомчий; внутрішньогосподарський (внутрішній аудит); незалежний (аудиторський).

Державний фінансовий контроль містить у собі контроль виконання державного бюджету й спеціальних фондів, організації грошового обігу, використання кредитних ресурсів, стану державного внутрішнього й зовнішнього боргу, державних резервів, надання фінансових і податкових пільг і переваг. Державний фінансовий контроль здійснюється центральними органами законодавчої влади, територіальними органами виконавчої влади, у тому числі спеціально створеними органами виконавчої влади. Таким чином, суб'єктами державного фінансового контролю є органи державної влади й управління, що володіють певними контрольними повноваженнями.

Муніципальний фінансовий контроль здійснюють органи місцевого самоврядування, які не входять у систему органів державної влади.

Виборні й інші органи місцевого самоврядування здійснюють муніципальний фінансовий контроль при:

- затвердженні місцевого бюджету;
- виконанні місцевого бюджету;
- затвердженні звіту про виконання місцевого бюджету;
- встановленні місцевих податків і зборів на основі принципів, визначених законодавством України.

Голови місцевої адміністрації, що є вищими посадовими особами місцевого самоврядування, здійснюють муніципальний фінансовий контроль при:

- виконанні місцевого бюджету;
- управлінні об'єктами муніципальної власності;
- реалізації державних програм приватизації муніципальних підприємств, об'єктів соціально-культурного й побутового призначення, торговельних і інших об'єктів (майна), що є муніципальною власністю;
- при вирішенні інших питань місцевого значення.

Внутрішньовідомчий фінансовий контроль являє собою контроль вищого органа стосовно підвідомчих організацій в міністерствах,

департаментів, в інших органах виконавчої влади.

Внутрішньовідомчий контроль є важливим елементом бюджетного процесу, що забезпечує ефективність функціонування державної фінансової системи. Основними завданнями внутрішньовідомчого фінансового контролю є: виявлення випадків розкрадання й недостач коштів і матеріальних цінностей, безгосподарності, інших порушень фінансової дисципліни; розробка пропозицій по усуненню умов і причин, що їх породжують; вживання заходів по відшкодуванню винними особами заподіяного збитку та ін.

Найважливішою формою *внутрішньогосподарського контролю (внутрішнього аудиту)* є бухгалтерський облік. Внутрішньогосподарський контроль здійснюється підрозділами внутрішнього контролю або силами ревізійної комісії господарюючих суб'єктів.

До завдань ревізійної комісії належить контроль за дотриманням фінансового законодавства, цільове й ефективне використання ресурсів, забезпечення схоронності коштів і матеріальних цінностей, вживання заходів по відшкодуванню матеріального збитку, а також контроль за станом бухгалтерського обліку, правильністю й своєчасністю документального оформлення господарських операцій, достовірністю звітності про результати фінансово-господарської діяльності.

Основним способом проведення фінансового контролю є *ревізія*, тобто дослідження з метою встановлення законності фінансової дисципліни на конкретному об'єкті, і *інвентаризація* – контроль за схоронністю матеріальних цінностей і коштів, за роботою матеріально-відповідальних і посадових осіб.

Основними завданнями ревізії є перевірка законності операцій, здійснених господарюючим суб'єктом, перевірка правильності постановки бухгалтерського обліку, доброякісності документів і правильності бухгалтерських записів, перевірка правильності матеріального обліку складського господарства [1].

Інвентаризація – це сукупність операцій, за допомогою яких встановлюється наявність всіх видів активів і пасивів у кількісно-вартісних або тільки у вартісних показниках, у складі майна, що залежно від ситуації перебуває в складі підприємства або в його веденні на дату їх здійснення.

Інвентаризація дозволяє встановити реальність і достовірність облікових даних у порівнянні з фактичною наявністю матеріальних і коштів, обсягом і якістю виконаних робіт. Ціль інвентаризації полягає у встановленні реального стану майна підприємства. Основними завданнями інвентаризації є:

- визначення фактичної наявності основних коштів, товарно-матеріальних запасів, коштів, дебіторських заборгованостей і зобов'язань та ін.;
- контроль стану активів, за допомогою зіставлення їх фактичної наявності з даними бухгалтерського обліку;
- виявлення не використовуваних цінностей з метою їх наступної реалізації;
- перевірка реальності балансової вартості активів, кредиторської заборгованості, і інших статей балансу.

Відповідно до Закону України від 16.07.1999 р. № 996–XIV «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [4], економічні агенти зобов'язані проводити повну інвентаризацію власності на початку діяльності, основна мета якої – встановлення й оцінка елементів власності, що становлять внесок у статутний капітал. Крім цього, інвентаризація проводиться у випадку реорганізації або ліквідації підприємства, на підставі рішення контролюючих органів при проведенні контролю або інших органів, передбачених законом, у випадку зміни цін, при переоцінці основних засобів, товарно-матеріальних запасів і т.д.

Інвентаризації також підлягають цінності, які не належать підприємству, але знаходяться у його веденні (на зберіганні, прийняті на комісію, орендовані, отримані на переробку та ін.), а також не зареєстровані з різних причин. У міжінвентаризаційний період на підп-

приємствах можуть проводитися систематичні перевірки й вибіркові інвентаризації цінностей у місцях їх зберігання й переробки. Такі перевірки й інвентаризації здійснюються за розпорядженням керівника підприємства членами інвентаризаційної комісії, які є службовцями підприємства, або спеціальними комісіями, до складу яких включаються компетентні особи.

Основне завдання вибіркової перевірки й інвентаризації полягає в проведенні контролю цілісності цінностей, а також за дотриманням матеріально-відповідальними особами встановленого порядку по веденню первинного обліку й правил зберігання. Результативність фінансового контролю прямо залежить від взаємодії фінансових контрольних органів з іншими галузями державного контролю. Додаткові джерела інформації сприяють вирішенню самих складних завдань, що стоять перед співробітниками органів державного фінансового контролю. Державний контроль розглядається як цілісна система, у якій налагоджений і працює інформаційний обмін.

Важливою умовою підвищення ефективності ДФК, є гармонічне, збалансоване сполучення діючого державного фінансового контролю й *соціально-правового контролю в сфері економіки*.

Соціально-правовий контроль являє собою діяльність по контролю над протиправною поведінкою у сфері економіки, здійснювану державними органами й інститутами цивільного суспільства, що переслідує мету ефективного впливу на фінансово-економічні процеси. Сутністю соціально-правового контролю є встановлення правового порядку в житті й діяльності суспільства. Правова складова виконує попереджувальну функцію при неефективності інших заходів. Соціально-правовий контроль є основним у загальній системі державного фінансового контролю. Об'єктами соціально-правового контролю є матеріальні й фінансові кошти, економічна діяльність різних суб'єктів економічних відносин.

Фінансовий контроль, як інструмент системи державного контролю, тісно взаємодіє з

такими видами соціально-правового контролю, як:

– *реєстраційний контроль* – контроль за дотриманням законодавства при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності;

– *податковий контроль* – перевірка дотримання податкового законодавства;

– *ліцензійний контроль і нагляд* – контроль за дотриманням законодавства при здійсненні діяльності, що підлягає ліцензуванню;

– *страховий контроль* – здійснюється страховими організаціями при страхуванні відповідальності, а також при деяких видах майнового страхування й страхування підприємницьких ризиків;

– *митний контроль* – являє собою дії митних органів, спрямованих на дотримання юридичними й фізичними особами встановлених законів і правил, які регулюють порядок ввозу, вивозу або транзиту вантажів, транспортних засобів, валюти й валютних цінностей;

– *антимонопольний контроль* – контроль за дотриманням антимонопольного законодавства господарюючими суб'єктами, органами державної влади й місцевого самоврядування;

– *банківський контроль* – здійснюється Національним Банком країни, а також спеціальними контрольними органами, що регулюють діяльність банківської системи.

Фінансовий контроль як самостійна галузь Державного контролю, не може існувати відокремлено. Необхідною умовою ефективного державного фінансового контролю є тісна взаємодія з усіма перерахованими вище видами Державного контролю. Необхідність взаємодії фінансового контролю з іншими видами контролю пояснюється більш повним охопленням різних видів діяльності.

Реєстраційний контроль дозволяє здійснювати попередній контроль до фактичного початку діяльності економічних агентів. Контроль при створенні підприємств має на меті виключити або перешкодити здійсненню незаконної економічної діяльності.

Будь-яке підприємство здобуває юридичний статус, тільки в результаті державної реєстрації. При внесенні змін і доповнень у статутні документи засновник зобов'язаний представити їх на перереєстрацію. У процесі перереєстрації реєстраційна палата й місцева адміністрація здійснюють поточний контроль за їхньою діяльністю.

Історично фінансовий контроль функціонує в тісній взаємодії з *митним контролем*, що здійснюється Державною митною службою України [7]. Ця взаємодія обумовлена функціями та завданнями, виконуваними Державною митною службою:

– забезпечення в межах своєї компетенції економічної безпеки України;

– захист економічних інтересів України;

– організація застосування й удосконалювання засобів митного регулювання господарської діяльності виходячи із пріоритетів розвитку економіки й необхідності створення сприятливих умов для участі України в світових господарських зв'язках.

Банківська система є основою існування й функціонування фінансової системи держави. У цьому зв'язку особливе значення здобуває контроль держави в банківській сфері як самостійний вид контролю, що відокремився в результаті функціонування дворівневої банківської системи й появи комерційних банків.

Можна виділити наступні *напрямки банківського контролю*:

– контроль за веденням касових операцій на підприємствах;

– контроль при проведенні кредитних операцій;

– контроль при проведенні гарантійних операцій;

– валютний контроль, здійснюваний уповноваженими банками, що є агентами валютного контролю.

Метою *валютного контролю* є забезпечення й дотримання валютного законодавства при здійсненні валютних операцій, що прямо впливає на фінансову ситуацію в країні [1].

Основними напрямками валютного контролю є:

– визначення відповідності проведених валютних операцій чинному законодавству й наявності необхідних для них ліцензій і дозволів;

– перевірка виконання резидентами зобов'язань в іноземній валюті перед державою, а також зобов'язань із продажу іноземної валюти на внутрішньому валютному ринку України;

– перевірка обґрунтованості платежів в іноземній валюті;

– перевірка повноти й об'єктивності обліку й звітності по валютних операціях, а також по операціях нерезидентів у валюті України.

У випадку порушення підприємствами, банківськими й іншими фінансовими установами валютного законодавства й нормативних актів Національного банку України резиденти, включаючи уповноважені банки, а також нерезиденти несуть відповідальність у вигляді стягнення в доход держави всього отриманого по недійсних угодах або стягнення в доход держави необґрунтовано придбаного не по угоді, а в результаті незаконних дій.

Установи банків зобов'язані систематично перевіряти дотримання касової дисципліни на підприємствах-клієнтах. Дотримання підприємствами порядку ведення касових операцій має на меті виключити можливі зловживання з надлишками коштів, скоротити частку готівково-грошового обігу й збільшити безготівковий обіг. Разом із тим, і з комерційних банків не знімається відповідальність за організацію готівково-грошового обороту.

Сполучення і єдність всіх видів контролю дозволяє здійснювати комплексну оцінку роботи контролюваного об'єкта. Єдність цілей фінансового контролю не виключає різноманіття його способів і прийомів, які органічно пов'язані між собою. Для підвищення ефективності й компетентності контролю необхідно, щоб між окремими його видами й формами на різних рівнях підтримувалися стійкі зв'язки, була встановлена послідовність контрольних дій.

Державний фінансовий контроль як інструмент управління економічними процесами також має якісні й кількісні характеристики оцінки ефективності його здійснення. Результати, отримані в процесі дослідження, показують високий рівень ефективності державного фінансового контролю в Україні. Однак система державного фінансового контролю має у своєму розпорядженні резерви підвищення ефективності, а саме: підвищення ефективності ДФК можливо при впливі на один з факторів, що впливають на цей показник: кошти, що надійшли в бюджет у результаті контрольних заходів; загальна сума видатків на утримання органів ДФК.

ЛІТЕРАТУРА

1. Анисимов А. А. Финансовый контроль в капиталистических странах / А. А. Анисимов. – М. : Финансы, 1966. – 99 с.
2. Базась М. Ф. Методика і організація фінансового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.06.04 / М. Ф. Базась ; Київськ. нац. екон. ун-т. – К., 1999. – 18 с.
3. Касьяненко Л. М. Правові основи здійснення фінансового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. М. Касьяненко ; Нац. акад. ДПС України. – Ірпінь, 2004. – 18 с.
4. Пащенко О. П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. П. Пащенко ; Нац. акад. ДПС України. – Ірпінь, 2005. – 17 с.
5. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис. ... доктора юрид. наук / Л. А. Савченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 450 с.
6. Устинова І. П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук / І. П. Устинова ; Київськ. нац. ун-т імені Т. Шевченка. – К., 1997. – 199 с.

7. Цимбал Г. П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів: дис. ... кандидата юрид. наук / Г. П. Цимбал ; Київськ. держ. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 229 с.

Костюк А. В. Правові засади, види, форми, елементи та методи здійснення державного фінансового контролю / А. В. Костюк // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 319–325 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kavzfk.pdf>

Досліджено правові засади і методи державного фінансового контролю, визначено резерви ефективності системи державного фінансового контролю: підвищення ефективності державного фінансового контролю можливо при впливі на один з факторів, що впливають на цей показник: кошти, що надійшли в бюджет у результаті контрольних заходів; загальна сума видатків на утримання органів державного фінансового контролю.

Костюк А.В. Правовые принципы, виды, формы, элементы и методы осуществления государственного финансового контроля

Исследованы правовые принципы и методы государственного финансового контроля, определены резервы эффективности системы государственного финансового контроля: повышение эффективности государственного финансового контроля возможно при влиянии на один из факторов, которые влияют на этот показатель: средства, которые поступили в бюджет в результате контрольных мер; общая сумма налогов на удержание органов государственного финансового контроля.

Kostjuk A.V. Legal Principles, Types, Forms, Devices and Methods of Implementation of the State Financial Screening

Legal principles and methods of the state financial screening are researched, spares of system effectiveness of the state financial screening are spotted: rising of performance of the state financial screening was possibly at influencing on one of factors which one influence this index: means which one have entered the budget as a result of audit standards; a total sum of taxes to deduction of organs of the state financial screening.