

УДК 351.713

**В. О. ІВАНЦОВ,***кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ**факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки**Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК ЩОДО ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ

Розглянуто нормативні підстави проведення перевірок щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів. Визначено конкретні проблеми застосування перевірок суб'єктами протидії правопорушенням в галузі фінансів. Запропоновано внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на покращення ефективності проведення перевірок щодо протидії правопорушенням у галузі фінансів

Високий рівень правопорушень у галузі фінансів в Україні зумовлює необхідність вирішення нових завдань щодо їх подолання. У зв'язку з цим значно зростає значення використання різноманітних адміністративно-примусових заходів з метою забезпечення виконання загальнообов'язкових приписів у сфері фінансів, запобігання їх порушенням і припинення останніх.

Одним із основних адміністративно-примусових заходів щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів є проведення перевірок. Проводити перевірки виконання нормативно визначених правил у межах регламентованої компетенції мають право всі суб'єкти протидії правопорушенням в галузі фінансів, звісно, за винятком судів (питанням щодо системи та повноважень суб'єктів протидії правопорушенням в галузі фінансів ми присвятили окрему працю [1], тож у межах даної статті не будемо зупинятися їх на розгляді).

Питанням щодо проведення перевірок були присвячені праці вчених у сфері управління, зокрема В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки,

О. О. Бандурки, Д. М. Бахраха, І. Л. Бачила, О. А. Годунова, М. Й. Климко, Б. М. Лазарева, О. Є. Луньова, А. М. Омарова, В. С. Основіна, М. С. Студенікіної, Ю. О. Тихомирова, О. В. Шоріної. Вивченню особливостей проведення перевірок як заходу адміністративного примусу присвятили свої праці А. В. Головач, Т. О. Коломоєць, Т. О. Мацелик тощо.

Аналіз практично будь-якого питання, що стосується перевірок щодо протидії правопорушенням у галузі фінансів, неможливий розгляду робіт щодо розвитку інституту фінансового контролю, зокрема праць О. М. Горбунової, В. В. Безчеревних, Д. А. Бекерської, Л. К. Воронової, М. В. Карасєвої, М. П. Кучерявенка, П. С. Пацурківського, Н. І. Хімичевої, С. Д. Ципкіна тощо.

Як бачимо, дослідженню питань проведення перевірок присвячено багато праць, але аналіз матеріалів свідчить про неефективність проведення перевірок щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів на практиці, а отже, існує необхідність їх всебічного дослідження.

Таким чином, **мета** даної статті полягає в окресленні основних проблем проведення

перевірок щодо протидії правопорушенням у галузі фінансів органами публічної влади в межах виконання покладених на них завдань та функцій. Зазначена мета ставить перед нами необхідність вирішення наступних завдань: навести перелік нормативних актів, що надають повноваження на проведення перевірок щодо протидії правопорушенням у галузі фінансів та визначити їх основні недоліки; визначити проблеми застосування перевірок суб'єктами протидії правопорушенням у галузі фінансів та запропонувати шляхи вирішення проблем проведення перевірок щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів.

Відповідно до положень нормативних актів формулювання повноважень (права) суб'єктів протидії правопорушенням у галузі фінансів на проведення тих чи інших перевірок, підстав, порядку проведення та особливо їх видів є різним, що з одного боку, можна пояснити специфікою виконуваних кожним з них завдань, а з іншого – викликає безліч запитань стосовно існуючих суперечностей між нормативно-правовими актами різного рівня щодо проведення перевірок з метою протидії правопорушенням в галузі фінансів.

Згідно з Податковим кодексом України [2] (далі – ПК України) органи Державної податкової служби України (далі – органи ДПС) мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки (ст. 75).

Органи державної контрольно-ревізійної служби України (далі – органи ДКРС)<sup>1</sup> уповноважені перевіряти в підконтрольних установах грошові та бухгалтерські документи, звіти,

<sup>1</sup> На сьогодні колізійним залишається питання щодо назви державних органів, які функціонують відповідно до положень Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», згідно з яким Державна контрольно-ревізійна служба складається з Головного контрольно-ревізійного управління України, контрольно-ревізійних управлінь та контрольно-ревізійних підрозділів (відділів, груп). У той же час Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 та постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної фінансової інспекції» від 20 липня 2011 р. № 765. Головне контрольно-ревізійне управління та її територіальні органи перетворено на Державну фінансову інспекцію України і територіальні органи Державної фінансової інспекції.

кошториси й інші документи, що підтверджують надходження і витрачання коштів та матеріальних цінностей, проводити перевірки фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування тощо) (п. 1 ст. 11 Закону «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [3]).

Законом України «Про Рахункову палату» [4] у п. 2 ст. 7 визначено право останньої проводити фінансові перевірки, ревізії та у п. 7 ст. 7 комплексні ревізії і тематичні перевірки. Окремо відзначимо, що Рахункова палата України (п. 1.2 ст. 1 Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів [5]) можуть проводити камеральні перевірки, про що у Законі не вказано.

Проводити планові, а у випадках, передбачених законом, – позапланові перевірки на підприємствах, в установах і організаціях, у фізичних осіб – підприємців бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із нарахуванням, обчисленням та сплатою єдиного внеску, страхових внесків, призначенням пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці можуть також органи Пенсійного фонду України згідно з п.п. 5 п. 6 Положення про Пенсійний фонд України [6].

Здійснювати перевірку правильності нарахування і повноти сплати страхових внесків та використання страхових коштів на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, у фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, входить до компетенції Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності згідно з п. 3.1 розділу III Статуту Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [7].

Здійснювати перевірки та ревізії фінансово-господарської діяльності професійних учасників ринку цінних паперів та саморегульованих організацій професійних учасників ринку цінних паперів, а також перевірки та ревізії діяльності емітентів щодо стану корпоративного управління та обігу цінних паперів мають право згідно з п. 9 ст. 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» [8] Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Міліція, у свою чергу, уповноважена на проведення перевірок суб'єктів господарської діяльності відповідно до положень п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію» [9].

Підсумувавши, можемо зробити попередній висновок, що в загальному вигляді суб'єкти протидії правопорушенням в галузі фінансів мають право проводити перевірки різних видів щодо дотримання нормативних приписів, контроль за виконанням яких покладено на той чи інший орган.

На підтвердження сказаного зазначимо наступне. Спираючись на ч. 5 ст. 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» ревізія є видом перевірки, що полягає в 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. При цьому ст. 10 «Права державної контрольно-ревізійної служби» вказаного закону органам ДКРС надано право проводити перевірку документів, звітів, кошторисів тощо, не передбачаючи право проведення ревізії. Аналогічний висновок ми можемо зробити також зі змісту статей 1, 2 Стандарту Рахункової палати «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів».

Закріплення в законі права Рахункової палати проводити фінансові перевірки, як уявляється, лише акцентує увагу на їх специфіці, але не визначає її як інший адміністративно-примусовий захід. Наприклад, у літературі перевірки, що проводяться органами ДПС, прийнято називати податковими перевірками [10, с. 24], хоча їх сутність як перевірки при цьому не змінюється.

Детальніше проаналізуємо види перевірок, які відповідно до положень чинного законодавства проводять суб'єкти протидії правопорушенням у галузі фінансів.

Класифікаторами перевірок, враховуючи визначення повноважень щодо їх проведення суб'єктами протидії правопорушенням у галузі фінансів, доречно обрати: час проведення перевірки, місце проведення перевірки, спосіб проведення перевірки, завдання проведення перевірки.

За часом проведення перевірки можна поділити на планові, позапланові та позачергові; за місцем проведення – на виїзні та невиїзні; за способом проведення – на документальні, камеральні та ревізії; залежно від поставлених перед перевіркою завдань вони можуть бути комплексними або тематичними.

Камеральні перевірки є видом невиїзних перевірок, адже їх проведення пов'язано з перебі-

рком звітності чи конкретного виду звітності (податкові декларації), що здається до конкретного органу. Камеральну перевірку також визначають як перевірку, виконану в кабінеті [11, с. 412], що також характеризує її як невиїзну.

Проблемним на сьогодні залишається питання правового регулювання проведення виїзних перевірок. Так, основним нормативно-правовим документом, що визначає підстави, види та порядок проведення перевірок контролюючими органами є Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [12]. Статтею 5 останнього визначено перелік контролюючих органів, що мають право проводити планові та позапланові виїзні перевірки, до яких віднесено органи ДПС, митні органи, органи ДКРС, органи державного казначейства. Однак, як ми вже відзначали, іншими нормативними актами передбачено право проведення перевірок значно більшою кількістю уповноважених органів публічної влади.

Окремої уваги потребує вирішення проблеми щодо нормативно-правового регулювання проведення планових виїзних перевірок. Так, діяльність органів ДПС та органів ДКРС щодо проведення планових виїзних перевірок досить детально регламентована як у ПК України, Законі України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», підзаконних нормативних актах – постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами» [13], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою» [14], так і відомчих нормативно-правових актах, наприклад у наказі державної податкової адміністрації України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів державної податкової служби при організації та проведенні перевірок платників податків».

Діяльність щодо проведення перевірок іншими суб'єктами протидії правопорушенням в галузі фінансів значно менш детально. Так, деякі положення щодо проведення планових виїзних перевірок у діяльності Рахункової палати України визначено лише Стандартом Рахункової палати України «Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів», органів ПФ – постановою Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Переліку питань для здійснення планових

перевірок органами Пенсійного фонду України та форми Акта, що складається за їх результатами» [15]. Ще більше нарікань викликає визначення загальних правил проведення перевірок органами Фондів загальнообов'язкового соціального страхування. Так, наприклад, зі змісту Статуту Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності навіть не можна зробити висновок щодо видів перевірок, які мають право проводити останні, не говорячи вже про порядок проведення чи правила оформлення таких перевірок.

На нашу думку, частково вирішити дане питання можна, звернувшись до змісту Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності». Проте мова у зазначеному нормативному акті йде про проведення перевірок органами виконавчої влади, тоді як, наприклад, Статут Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності визначає останній як некомерційну самоврядну організацію, а не орган виконавчої влади тощо.

Ми вважаємо, що вказані питання мають бути вирішені в перспективному законодавстві шляхом прийняття Закону України «Про перевірки суб'єктів господарської діяльності», де необхідно визначити поняття перевірки, що її мають право проводити суб'єкти протидії правопорушенням у галузі фінансів, їх види, перелік органів, уповноважених проводити перевірки та процедуру проведення таких перевірок тощо. Прийняття зазначеного закону полегшило б організацію проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності як для суб'єктів протидії правопорушенням у галузі фінансів, так і підприємств, установ, організацій та суб'єктів малого підприємництва, що підлягають перевірці з боку уповноважених органів публічної влади.

При цьому базовими нормативно-правовими актами, якими на сьогодні визначено поняття, підстави, строки проведення перевірок, є насамперед ПК України, Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» та Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності», основні положення яких мають стати основою для проекту закону «Про перевірки суб'єктів господарської діяльності».

Окремо варто зупинитися на проблемах застосування перевірок суб'єктами протидії правопорушенням в галузі фінансів. Так, враховуючи, що проведення планових перевірок має на меті запобігання та виявлення правопору-

шень, у тому числі злочинів, а підставою проведення позапланової перевірки є наявність встановлених законодавством даних, що також указують на можливість наявності у діяч суб'єкта господарювання порушень правових приписів, незрозуміло, чому саме суб'єкт протидії правопорушенням у галузі фінансів має подавати до суду позов, щоб зобов'язати суб'єкта господарювання до проведення документальної виїзної перевірки, у разі відмови останнього від її проведення, адже заходи адміністративного припинення мають характеризуватися оперативністю застосування з метою припинення правопорушень та недопущення шкідливих наслідків, звісно, за умови наявності законних підстав для їх застосування. У такому разі органи ДПС принаймні мають право застосувати адміністративний арешт майна (ст. 94 ПК України). Гіршим є стан справ щодо проведення виїзних перевірок іншими суб'єктами протидії правопорушенням в галузі фінансів, адже застосовувати адміністративний арешт майна мають право лише органи ДПС.

Для вирішення даної проблеми пропонуємо внести зміни до чинного законодавства щодо надання можливості примусового проведення планових та позапланових перевірок за наявності законних підстав для їх проведення суб'єктами протидії правопорушенням в галузі фінансів. У зв'язку з цим ч. 2 ст. 13 Закону України «Про міліцію» варто викласти наступним чином: «Міліція зобов'язана направляти спеціальні підрозділи міліції для забезпечення примусового проведення перевірок суб'єктів господарської діяльності органами, яким законодавством надано право на їх проведення, за наявності законних підстав для їх проведення за запитом такого органу в термін не більше 8 годин з моменту отримання запиту»; ч. 3 ст. 13 Закону України «Про міліцію» пропонуємо виключити. Відповідно положення нормативних актів, якими встановлено права суб'єктів протидії правопорушенням в галузі фінансів, що наділені повноваженнями на проведення перевірок, мають бути доповнені пунктом наступного змісту: «У разі відмови суб'єкта господарювання від проведення перевірки за наявності законних підстав для її проведення направляти до міліції запити у порядку встановленому Кабінетом Міністрів України з вимогою залучення її спеціальних підрозділів для примусового забезпечення проведення перевірки». Відповідно п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію» слід доповнити абзацом наступного

змісту: «У разі відмови суб'єкта господарювання від проведення перевірки за наявності законних підстав для їх проведення залучати спеціальні підрозділи міліції з метою забезпечення примусового їх проведення».

Пункт 20.1 ст. 20 ПК України пропонуємо доповнити підпунктом наступного змісту: «У разі відмови суб'єкта господарювання від проведення перевірки за наявності законних підстав для її проведення залучати в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, підрозділи податкової міліції для забезпечення примусового їх проведення». Порядок направлення запитів має бути врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України. Крім того, у перспективному законодавстві дане питання може бути відображено в Законі України «Про перевірки суб'єктів господарської діяльності». Разом із тим варто відзначити, що ніхто не позбавляє суб'єкта господарювання права звернутися до адміністративного суду щодо оскарження законності проведення тим чи іншим органом перевірки.

Варто звернути увагу й на таку загальнообов'язкову ознаку допуску контролюючого органу до проведення планової виїзної перевірки, як повідомлення суб'єкта господарювання про час проведення відповідної перевірки не раніше ніж за 10 днів. На нашу думку, дане положення передбачено з метою надати можливість суб'єкту господарювання підготуватися до проведення перевірки. На практиці ж указана норма застосовується з метою створення умов для недопущення суб'єктів протидії правопорушенням в галузі фінансів до проведення перевірок і до того ж є недієвою щодо

протидії правопорушенням за умови ухилення посадових осіб суб'єкта господарювання від відповідальності, які були належним чином повідомлені про таку перевірку. Отже, чинна редакція нормативно-правових актів, якими встановлено відповідну умову застосування перевірок, може бути охарактеризована як така, що негативно впливає на виконання правоохоронних завдань уповноваженими органами. На нашу думку, для підготовки суб'єкта господарювання до проведення перевірки достатньо виділити два дні. З огляду на викладене, пропонуємо у ст. 77 ПК України, ч. 3 ст. 11 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» словосполучення «десять днів» та в абз. 3 п. 2 Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» словосполучення «десять календарних днів» замінити словами «два дні».

Отже, проведення перевірок є дієвим адміністративно-примусовим заходом щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів. Проте нормативно-правове регулювання його закріплення має низку недоліків, а саме: як колізії положень правових актів, що регламентують правові підстави їх застосування, так і прогалини щодо ефективного застосування проведення перевірки як заходу адміністративного припинення. Разом із тим запропоновані нами зміни до чинного законодавства мають на меті уніфікувати питання підстав і порядку проведення перевірок суб'єктів господарювання та підвищити ефективність їх застосування щодо протидії правопорушенням в галузі фінансів.

#### Список використаної літератури

1. Іванцов В. О. Суб'єкти застосування адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням в галузі фінансів / В. О. Іванцов // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1 (35). – С. 474–482.
2. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
3. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
4. Про Рахункову палату : закон України від 11 лип. 1996 р. № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про затвердження Стандарту Рахункової палати Про порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів : постанова Колегії Рахункової палати від 27 груд. 2004 р. № 28-6 // Офіційний вісник України. – 2005. – 18 лют. – № 5. – Ст. 297.
6. Про Положення про Пенсійний фонд України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 384/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 41
7. Статут Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [Електронний ресурс] : постанова правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 5 черв. 2001 р. № 9. – Режим доступу: [http://rfpp.cv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=65%3Aporiadok&catid=35%3AAlaws&Itemid=29&lang=uk](http://rfpp.cv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=65%3Aporiadok&catid=35%3AAlaws&Itemid=29&lang=uk).
8. Про державне регулювання ринку цінних паперів : закон України від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
9. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Бандурка О. О. Організаційно-правові засади проведення податковою міліцією перевірок суб'єктів підприємницької діяльності : [наук.-практ. посіб.] / О. О. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005. – 240 с.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.

12. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : указ Президента України від 23 серп. 1998 р. № 817/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30 – Ст. 2.

13. Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2001 р. № 955 // Офіційний вісник України. – 2001. – 23 серп. – № 32. – Ст. 212.

14. Про затвердження Порядку проведення інспектування державною контрольно-ревізійною службою : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 215.

15. Про затвердження Переліку питань для здійснення планових перевірок органами Пенсійного фонду України та форми Акта, що складається за їх результатами : постанова Правління Пенсійного фонду України від 31 берез. 2011 р. № 9-1 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 126.

*Надійшла до редколегії 17.02.2012*

#### **ИВАНЦОВ В. А. ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В СФЕРЕ ФИНАНСОВ**

Рассмотрены нормативные основания проведения проверок относительно противодействия правонарушениям в сфере финансов. Определены конкретные проблемы применения проверок субъектами противодействия правонарушениям в сфере финансов. Предложены изменения в действующее законодательство, которые должны улучшить эффективность проведения проверок относительно противодействия правонарушениям в сфере финансов.

#### **IVANTSOV V. THE PROBLEMS OF REALIZATION OF CONTROL PROCEDURE IN THE SPHERE OF FINANCE**

The article is devoted to the problem of legal regulation of control procedures against financial crimes. Particular problems of realization of control procedures by the officials in the sphere of finance are determined. The changes to the legislation to improve effectiveness of procedures against financial crimes are offered.

---