

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНАНСОВОЙ ИНСПЕКЦИИ УКРАИНЫ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РАЗРЕШЕНИЯ**INTERACTION OF STATE FINANCIAL INSPECTION OF UKRAINE AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES: PROBLEMS AND PERMITS**

Лазарева Н.С.,

*аспирант кафедры административного права и административного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел*

В статье рассмотрены специфика и актуальные вопросы взаимодействия Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами с целью обеспечения государственного финансового контроля. Анализируются основные проблемы, недостатки такого взаимодействия, рассмотрены пути реформирования существующего порядка взаимодействия с учетом современных требований осуществления государственного финансового контроля, а также изменений в законодательстве, которое регламентирует деятельность Государственной финансовой инспекции Украины и правоохранительных органов.

Ключевые слова: взаимодействие, государственный финансовый контроль, Государственная финансовая инспекция, правоохранительные органы.

У статті розглянуті специфіка та актуальні питання взаємодії Державної фінансової інспекції України з правоохоронними органами з метою забезпечення державного фінансового контролю. Аналізуються основні проблеми, недоліки такої взаємодії з урахуванням сучасних вимог здійснення державного фінансового контролю, а також змін у законодавстві, які регламентує діяльність Державної фінансової інспекції України та правоохоронних органів.

Ключові слова: взаємодія, державний фінансовий контроль, Державна фінансова інспекція, правоохоронні органи.

The subject of article is specific and actual questions of mutual cooperation of state financial inspection and legal bodies in Ukraine in order to ensure state financial control. The main problems and disadvantages of such cooperation have been analyzed. The article studies ways of improvement and referring of existing system, under circumstances of modern requirements. In order realize state financial control and bring same changes into legal system of state financial inspection of Ukraine some action should be taken and they are examined in article.

Key words: cooperation, state financial control, State financial inspection, legal bodies.

Актуальность темы. Борьба с нарушениями финансово-бюджетной дисциплины является на сегодняшний день приоритетным направлением в работе контролирующих и правоохранительных органов Украины. Одним из наиболее результативных направлений в обеспечении финансового контроля является тесное взаимодействие Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами. Сочетание механизмов выявления, инструментов борьбы и предотвращения нарушений финансово-бюджетной дисциплины вышеуказанных органов повышает результативность в осуществлении финансового контроля с минимальной затратой ресурсов.

На сегодняшний день в многоаспектной системе взаимодействия органов Государственной финансовой инспекции Украины с органами государственной, местной власти и обществом, приоритетным вектором является взаимодействие с правоохранительными органами. Согласно результатам деятельности Госфининспекции Украины и ее территориальных органов за первое полугодие 2015 года (отчет формы 1-кр) сотрудниками органов Государственной финансовой инспекции Украины проведено 1 703 ревизии финансово-хозяйственной деятельности, из них 594 ревизии проведено на основании обращений правоохранительных органов, что составляет 34,8%. В адрес правоохранительных органов передано 979 материалов ревизий и проверок. По результатам рассмотрения вышеуказанных материалов правоохранительными органами начато 979 досудебных расследований по материалам проведенных контрольных мероприятий, вручено 217 сообщений о подозрении в совершении уголовного правонарушения по переданным материалам [1].

Плодотворное взаимодействие Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами в процессе борьбы с нарушениями финансово-бюджетной дисциплины является залогом обеспечения экономической безопасности государства. Успешная, полноценная реализация задач, поставленных перед ук-

занными контролирующими органами, ведет к снижению роста экономических правонарушений, укреплению финансовой дисциплины.

Вопросы особенностей взаимодействия Государственной финансовой инспекции Украины и правоохранительных органов отражены в научных трудах таких ученых, как Н.Т. Билуха, Л.В. Дикань, В.В. Пахомов, Л.И. Савченко, Б.Ф. Усач и др. Проведенный анализ литературных источников показал, что исследования указанных авторов являются достаточно актуальными, однако в ходе реализации на практике основных задач возникает ряд организационных вопросов относительно особенностей взаимодействия Государственной финансовой инспекции Украины и правоохранительных органов, требующих дальнейшего изучения.

Целью и задачей статьи является исследование проблем, связанных с взаимодействием Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами в процессе выявления, документирования финансовых правонарушений и привлечения к ответственности виновных лиц за их совершение, а также разработка рекомендаций по усовершенствованию механизма взаимодействия данных контролирующих органов.

Изложение основного материала. На сегодняшний день взаимодействие Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами регламентируется Порядком взаимодействия между органами Государственной контрольно-ревизионной службы и органами прокуратуры, внутренних дел и СБУ, утвержденным совместным приказом № 346/1025/685/53 от 19.10.2006 года (далее по тексту – Порядок взаимодействия) [2]. С момента утверждения Порядка взаимодействия в 2006 году в указанный нормативно-правовой акт до сих пор не были внесены изменения, которые существенно изменили особенности функционирования как Государственной финансовой инспекции Украины, так и правоохранительных органов.

Так, в соответствии с Указом Президента Украины от 09.12.2010 № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [3] систему органов Государственной контрольно-ревизионной службы реорганизовано в систему органов Государственной финансовой инспекции Украины. Также на основании Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно деятельности Министерства финансов Украины, Министерства экономического развития и торговли Украины, других центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется через соответствующих министров» [4] (зарегистрирован под № 5463–VI, вступил в силу 2 декабря 2012 года), внесены существенные изменения в Закон Украины «О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине» [5]. Прежде всего отметим, что кардинальных изменений претерпело само название Закона Украины «О государственной контрольно-ревизионной службе в Украине». Исходя из вышеупомянутых изменений данный Закон именуется «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине». Однако, ни в названии Порядка взаимодействия, ни в его содержание не были внесены указанные изменения.

Кроме того, 13 апреля 2012 года был принят новый Уголовный процессуальный кодекс Украины [6] (вступил в силу 20 ноября 2012 года), который внес значительные коррективы в работу правоохранительных органов Украины. Однако Порядок взаимодействия до сих пор содержит такие понятия, как «уголовное дело», «возбуждение уголовного дела в отношении лица», «возбуждение уголовного дела по факту», «проверка заявления о совершении преступления» и т. п.

Вышеуказанные моменты являются не единичными случаями, которые красноречиво указывают на недоработки законодательного органа при поспешном принятии отдельных нормативно-правовых актов без внесения соответствующих изменений в ряд других смежных нормативно-правовых актов, что является категорически недопустимым.

Согласно п. 2.1. действующего Порядка взаимодействия органы Государственной финансовой инспекции Украины проводят плановые и внеплановые выездные ревизии по обращению правоохранительных органов по местонахождению объекта контроля [2]. Также согласно п. 3.1. Порядка взаимодействия работники органов Государственной финансовой инспекции Украины на основании обращения правоохранительных органов могут принимать участие в проверках, которые проводятся правоохранительными органами [2].

Однако в ходе взаимодействия органов Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами возникает целый ряд актуальных проблем, которые существенно влияют на качество выполнения поставленных задач по обеспечению государственного финансового контроля. Рассмотрим наиболее субстанциональные трудности во взаимодействии органов Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами на различных этапах.

1. Планирование ревизий и проверок, а также непосредственное составление запросов на проведение ревизии или проверки. На данном этапе, который на первый взгляд априори не должен содержать в себе каких-либо преград, возникает масса препятствий, которые определяют ход дальнейшего взаимодействия.

Так, п. 5.1. Порядка взаимодействия гласит о том, что правоохранительный орган до 1 ноября, 1 февраля, 1 мая и 1 августа каждого года направляет соответствующему органу Государственной финансовой инспекции Украины предложения о включении в проекты планов контрольно-ревизионной работы ревизий на объектах контроля с

обозначением конкретных фактов их финансово-хозяйственной деятельности, которые могут свидетельствовать о нарушении законодательства [2]. Однако на практике возникают трудности следующего порядка: 1) правоохранительные органы не всегда придерживаются указанных в п. 5.1. Порядка взаимодействия сроков направления предложений о включении в план контрольно-ревизионной работы ревизий; 2) Государственной финансовой инспекцией Украины установлен внутренний порядок утверждения плана контрольно-ревизионной работы, а именно: областные аппараты Государственной финансовой инспекции направляют в центральный аппарат свои проекты планов контрольно-ревизионной работы на соответствующий квартал, где осуществляется отбор в соответствии с Концепцией рискоориентированного отбора объектов контроля. Иными словами, недопонимание специфики работы Государственной финансовой инспекции Украины правоохранительными органами с одной стороны, слишком затянутая процедура отбора объектов контроля в план контрольно-ревизионной работы на соответствующий квартал с другой, могут привести впоследствии к потере актуальности проведения ревизии на определенном объекте контроля.

Выходом из сложившейся ситуации должна стать оптимизация взаимодействия Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами, экономия общего рабочего времени путем проведения совместных проверок на объекте контроля, что регламентировано разделом 3 Порядка взаимодействия [2]. Проведение совместных проверок, а не включение в план контрольно-ревизионной работы проведение плановых ревизий, существенно экономит время на согласование процедуры проведения проверки. Кроме того, результаты участия в совместной проверке сотрудника Государственной финансовой инспекции Украины, оформленные в виде справки, являются таким же весомым доказательством в ходе проведения досудебного расследования, как и акт ревизии. Ключевым и качественно положительным плюсом является избежание бюрократических преград, что значительно экономит рабочее время сотрудников органов Государственной финансовой инспекции Украины, а также позволяет сотрудникам правоохранительных органов значительно сокращать сроки досудебного расследования.

Кроме того, большинство запросов правоохранительных органов не принимаются к исполнению органами Государственной финансовой инспекции в связи с несоблюдением элементарных требований Порядка взаимодействия, а именно, либо вообще не указываются, либо указываются не в полной мере/неверно следующие данные: полное название объекта контроля, его месторасположение, код ЭГРПОУ, данные об организационно-правовой форме; информация о принадлежности объекта контроля к подконтрольным учреждениям; обоснование необходимости проведения ревизии, проверки; конкретные вопросы, которые подлежат проверке (с учетом компетенции органов ГФИ); период, за который необходимо проверить деятельность объекта контроля по поставленным вопросам; дата, с которой необходимо задействовать специалиста к проведению проверки, и на какой срок (п. п. 2.3, 3.2 Порядка взаимодействия) [2].

Также возникает немало проблем при проведении внеплановой ревизии по обращению правоохранительных органов на основании разрешения суда на ее проведения. Так, согласно п. 2.4. Порядка взаимодействия в случае получения правоохранительным органом разрешения суда на проведение ревизии, это разрешение на 5 рабочих дней до даты начала ревизии, указанной в решении суда, предоставляется соответствующему органу Государственной финансовой инспекции [2].

Однако нередки случаи, когда правоохранительные органы по тем или иным причинам пренебрегают требо-

ваниями Порядка взаимодействия, что выражается в следующем:

- органу Государственной финансовой инспекции Украины предоставляется решение суда в срок менее, чем за 5 дней до даты начала ревизии, указанной в решении суда, либо указанное решение предоставляется позже даты начала ревизии, определенной в решении суда;

- ни запрос правоохранительных органов, ни решение суда, санкционирующее проведение указанной ревизии, не содержат информацию, указанную в п. 2.3 Порядка взаимодействия. Органы Государственной финансовой инспекции в таком случае сталкиваются с двоякой ситуацией: с одной стороны имеется разрешение суда на проведение внеплановой ревизии, которое нельзя не выполнить в силу действия ст. 382 УК Украины «Невыполнение судебного решения», с другой стороны – решение суда, в котором не соблюдены требования п. 2.3 Порядка взаимодействия, либо имеется неверная информация (неправильное указание названия объекта контроля, органа Государственной финансовой инспекции, которому суд поручает проведение ревизии и т. п.) не могут быть основанием для проведения внеплановой ревизии. Все вышеуказанные недочеты дают право объекту контроля впоследствии обжаловать действия сотрудников органов Государственной финансовой инспекции Украины, что влечет за собой отмену результатов проведенных проверок или ревизий.

Игнорирование элементарных требований Порядка взаимодействия по соблюдению установленной формы запроса ведут к невозможности его выполнения, как следствие – к затягиванию времени, предоставлению возможности нарушителям избежать ответственности за нарушение бюджетно-финансовой дисциплины. Во избежание подобных инцидентов необходимо налаживать непроцессуальную консультативную помощь между работниками Государственной финансовой инспекции Украины с работниками правоохранительных органов с этапа планирования ревизии либо проверки, что станет залогом оперативного и качественного взаимодействия уже на этапе направления запроса на проведение контрольного мероприятия либо проверки.

2. Непосредственное проведение ревизии либо проверки. Неоднократно при проведении ревизии по обращению правоохранительных органов либо при участии работника Государственной финансовой инспекции Украины в совместной проверке в качестве специалиста объект контроля в нарушение норм законодательства не допускает должностных лиц контролирующего органа к проведению ревизии, не предоставляет необходимые для проверки документы. В этих случаях работниками Государственной финансовой инспекции Украины составляется соответствующий акт, в котором отображаются указанные обстоятельства. Кроме того, на должностных лиц объекта контроля составляются протоколы о совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 164-2 КУпАП за препятствие работникам Государственной финансовой инспекции Украины в проведении ревизии. После вышеуказанных действий работниками Государственной финансовой инспекции Украины направляется запрос в правоохранительные органы относительно содействия в проведении ревизии или проверки в связи с недопущением на объект контроля, не предоставления необходимых документов и т. п.

Однако все вышеупомянутые действия дают возможность должностным лицам объекта контроля уйти от ответственности за совершенные финансовые правонарушения в ходе ведения хозяйственной деятельности вверенного предприятия, оттянуть время до следующей ревизии или проверки, что даст возможность скрыть необходимые доказательства. Кроме того, размеры санкции за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 164-2 КУпАП «препятствование работникам органа государственного финансового контроля в

проведении ревизий и проверок», а именно от восьми до пятнадцати необлагаемых минимумов доходов граждан, не особо останавливает нарушителей финансовой дисциплины. Для руководителя менее тяжким последствием будет уплата штрафа, максимальный размер которого составляет 255 гривен, чем дать возможность работникам Государственной финансовой инспекции Украины зафиксировать в акте ревизии, либо справке о проведении проверки нарушения, ответственность за которые предусматривает более суровые последствия.

Однако в данной ситуации наиболее негативным является момент не оказания правоохранительными органами содействия в допущении работников Государственной финансовой инспекции Украины на объект контроля, оказания на должностных лиц воздействия с целью предоставления последними документов для проведения ревизии, либо проверки. Очень часто запросы Государственной финансовой инспекции Украины об оказании подобного содействия игнорируются правоохранительными органами в силу загруженности последних, либо в силу иных причин, что является недопустимым в ходе выполнения общих задач, направленных на недопущение нарушений финансово-бюджетной дисциплины. В такой ситуации работники Государственной финансовой инспекции Украины остаются один на один с произвольными действиями должностных лиц объекта контроля, тем самым не имея в арсенале необходимых полномочий и средств борьбы с нарушителями указанной категории.

3. Реализация материалов ревизии. При передаче материалов ревизии нередки случаи игнорирования правоохранительными органами проведения взаимосверок по результатам рассмотрения этих материалов, переданных Государственной финансовой инспекцией Украины, а именно заполнение карточки-сообщения, либо акта сверки правоохранительным органом с указанием принятого процессуального решения (п. п. 5.8, 5.10 Порядка взаимодействия) [2].

Кроме того, правоохранительными органами повсеместно игнорируются положения п. 5.9 Порядка взаимодействия, согласно которого одновременно с принятием решения относительно каждого материала ревизии правоохранительный орган в рамках компетенции решает вопрос относительно устранения нарушений законодательства и/или возмещения материального ущерба (убытков), и принимает меры по устранению причин и условий, которые им способствовали [2]. На практике широко распространены случаи игнорирования указанных положений законодательства правоохранительными органами, откладывания материалов ревизии «в долгий ящик», что влечет к избежанию ответственности виновных лиц.

Выводы. Учитывая вышеизложенное, выделим наиболее эффективные и распространенные на практике формы взаимодействия Государственной финансовой инспекции Украины с правоохранительными органами:

- проведение на всех уровнях совместных совещаний, круглых столов, целью которых является обсуждение порядка совместной работы по предотвращению нарушений финансово-бюджетной дисциплины, плана контрольно-ревизионной работы на определенный квартал, выработка порядка проведения совместных проверок на объектах контроля и т. п.;

- непроцессуальная консультативная помощь между работниками Государственной финансовой инспекции Украины с работниками правоохранительных органов, начиная с этапа планирования ревизии, либо проверки;

- допрос работников Государственной финансовой инспекции Украины в качестве свидетелей в ходе проведения досудебного расследования по вопросам, требующим специальных знаний в бюджетно-финансовой сфере;

- привлечение работников Государственной финансовой инспекции Украины в качестве специалистов в ходе проведения отдельных следственных действий.

Резюмируя, подчеркнем, что общность интересов работников Государственной финансовой инспекции Украины и работников правоохранительных органов должна проявляться не только в нормативно-правовых актах, а и в реальности. Только в этом случае будут видны результаты

качественного взаимодействия, итогом которого является соблюдение финансово-бюджетной дисциплины всеми субъектами, привлечение виновных лиц к ответственности и принятие мер по недопущению совершения финансовых правонарушений в будущем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень–червень 2015 року. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/113548>.
2. Порядок взаимодействия между органами Государственной контрольно-ревизионной службы и органами прокуратуры, внутренних дел и СБУ, утвержденный совместным приказом № 346/1025/685/53 от 19.10.2006 года. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>.
3. Указ Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» от 09.12.2010 № 1085/2010. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
4. Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно деятельности Министерства финансов Украины, Министерства экономического развития и торговли Украины, других центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется через соответствующих министров» от 16 октября 2012 года № 5463-VI. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5463-17>.
5. Закон Украины «Об основных принципах осуществления государственного финансового контроля в Украине» от 26 января 1993 года № 2939-XII. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.
6. Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 года № 4651-VI. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.