

УДК 342

**Н.П. Пустовая**

*УО «Академия управления при Президенте  
Республики Беларусь»*

**И.В. Насонова**

*УО «Академия управления при Президенте  
Республики Беларусь»*

## **НОВЕЛЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

*В статье проанализирована теоретико-правовая природа финансового контроля, изучены новеллы в законодательстве Республики Беларусь в сфере финансового контроля. предложены практические рекомендации по изменению законодательства с сфере финансового контроля.*

Государственный финансовый контроль – неотъемлемая часть государственного устройства, одна из важнейших составляющих контрольно-надзорной деятельности, которая носит обеспечительный характер для государственного управления. Обращение к теме финансового контроля кратно возрастает в связи с произошедшим на глобальном уровне мировым финансовым кризисом, который негативно отразился на экономической ситуации многих государств, в том числе и

развитых. Это обстоятельство послужило основанием для усиления финансового контроля, а также повышения его эффективности.

Среди актуальных общественных проблем вопросы финансового контроля всегда занимали особое место. От их решения во многом зависит то, какими путями, какими темпами осуществляется развитие общества, как обеспечивает государство социально-экономическое благополучие своих граждан, и многое другое. Эффективный государственный финансовый контроль является неотъемлемым элементом всякого демократического общества, правового государства. Такой контроль обеспечивает предоставление обществу объективной информации об использовании государственных финансовых ресурсов, что, в свою очередь, предполагает ответственность органов власти за законность и эффективность финансового управления. Основная его цель – контроль за исполнением государственного бюджета и внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, осуществлением финансовых и налоговых льгот. В любой стране как приоритетные выделены задачи контроля за своевременным и полным поступлением в бюджет всех видов государственных доходов. Таким образом, главной целью финансового контроля признается полнота и своевременность образования государственных фондов денежных средств и обеспечение эффективного и целевого использования финансовых ресурсов государства во всех сферах и звеньях финансовой системы.

Прошедшие годы преобразований подтвердили вывод о том, что отказ от контроля со стороны государства в условиях формирования рынка ведет к серьезным негативным общественным процессам, создающим угрозу национальной безопасности страны в целом. Важной гарантией сохранения социальной направленности экономической, а также финансовой политики государства и его административно-территориальных единиц, обеспечения публичных интересов в целом в процессе осуществления финансовой деятельности является усиление финансового контроля.

В рыночных условиях финансовый контроль должен быть направлен на ускорение экономического и социального развития, пресечение бесхозяйственности и хищений, проверку своевременности выполнения обязательств перед бюджетом и внебюджетными фондами, взаимных платежей между хозяйствующими субъектами. С его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных

и местных финансовых ресурсов по целевому назначению. В настоящее время назрела необходимость рассмотрения финансового контроля как комплексной системы, способствующей становлению цивилизованных финансово-экономических отношений.

В финансово-правовой литературе финансовый контроль, как правило, рассматривается в качестве комплексного института финансового права, обусловленного включением в него норм различных институтов и подотраслей финансового права в контексте специфики осуществления финансового контроля. Значение финансового контроля заключается в том, что при его проведении проверяются: во-первых, соблюдение всеми субъектами хозяйствования установленных форм и методов реализации финансовых отношений; во-вторых, экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, их соответствие задачам государства.

Следует отметить, что отсутствие единого, законодательно закрепленного определения понятия «финансовый контроль» препятствует формированию соответствующего понятийного аппарата, что, в свою очередь, вызывает ряд трудностей при регулировании общественных отношений, возникающих в сфере финансового контроля, а также препятствует эффективному применению норм права в данной области. Чтобы избежать этого, по мнению автора, следует закрепить в Указе Президента Республики Беларусь № 510 от 16.10.2009 г., в ред. Указа Президента Республики Беларусь №376 от 16.10.2017 г. понятие «финансовый контроль» как совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации [7].

Можно предложить еще одно определение финансового контроля, отражающего его сущность: под финансовым контролем следует понимать осуществляемую в правовой форме с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов и организаций, а также негосударственных организаций, наделенных законодательством Республики Беларусь соответствующими полномочиями в целях установления законности и достоверности финансовых операций, поддержания финансовой дисциплины, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления новых резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности.

Базовыми принципами финансового контроля являются: законность; независимость; объективность; ответственность; гласность; системность

[4]. Также можно выделить принципы, носящие более прикладной характер,: результативность; четкость и логичность предъявляемых контролерами требований; неподкупность субъектов контроля; обоснованность и доказательность информации, приведенной в актах проверок и ревизий; превентивность (предупреждение вероятных финансовых нарушений); презумпция невиновности; согласованность действий различных контролирующих органов и др. Однако этот перечень не является исчерпывающим и может быть в последствие дополнен.

Вопрос о видах финансового контроля является дискуссионным. Перечень видов финансового контроля в зависимости от статуса субъектов, его осуществляющих, а также финансирования осуществляемого контроля можно представить следующим образом [3, с. 28].

- 1) государственный вневедомственный финансовый контроль;
- 2) ведомственный финансовый контроль;
- 3) внутрихозяйственный финансовый контроль.
- 4) аудиторский (независимый) финансовый контроль.

По общепринятой классификации в зависимости от времени осуществления контрольных действий выделяют три формы финансового контроля: предварительный, текущий (оперативный) и последующий.

Субъектами финансового контроля являются особые государственные органы и организации, наделенные контрольными функциями, а также специализированные негосударственные аудиторские организации и аудиторы. Система органов, осуществляющих финансовый контроль, может быть подразделена на органы общей и специальной компетенции. К органам общей компетенции следует отнести органы, для которых осуществление финансового контроля является не основным видом деятельности. К ним относятся Национальное собрание Республики Беларусь, Президент Республики Беларусь и Правительство и др. К органам специальной компетенции относятся: Комитет государственного контроля Республики Беларусь; Главное контрольно-ревизионное управление Министерства финансов Республики Беларусь; Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь; Государственный таможенный комитет Республики Беларусь; Национальный банк Республики Беларусь; МВД Республики Беларусь, Министерство экономики, Национальный статистический комитет Республики Беларусь и другими министерствами и комитетами, осуществляющими ведомственный контроль в подчиненных им структурных подразделениях, основными направлениями деятельности которых являются следующие: проверка экономического состояния подведомственных предприятий, организаций

и учреждений; контроль за сохранностью материальных ценностей и денежных средств; выявление финансовых правонарушений; становление причин и условий, способствующих совершению финансовых правонарушений; контроль за правильностью постановки бухгалтерского учета; выявление внутрихозяйственных резервов, повышение эффективности производства.

В целом финансовый контроль является достаточно сложным и многогранным организационным и экономико-правовым феноменом, призванным оптимальным образом обеспечить взаимодействие контролирующих органов и субъектов хозяйствования.

В сфере финансового контроля используются различные методы, которые в обобщенном виде можно выразить понятиями «проверка» и «мониторинг». Выбор того или иного метода зависит от ряда факторов: формы финансового контроля, целей и задач контрольных действий, полномочий контролирующего органа, особенностей деятельности подконтрольного субъекта и др. Анализ законодательства, регулирующего отношения по финансовому контролю, позволяет сделать вывод о том, что отличие одного метода от другого определяется периодичностью контрольных действий, их целями, объемом исследуемой информации относительно финансово-хозяйственной деятельности субъекта контроля [8, с. 159].

В юридической литературе существуют следующие классификации проверок (ревизий). В зависимости от субъекта, проводящего проверку (ревизию) они могут быть: ведомственные; вневедомственные; внутрихозяйственные. По основаниям проведения различают проверки: выборочные; внеплановые. От объема проверки деятельности предприятия, а также по составу ревизионной комиссии проверки подразделяются на: комплексные; бухгалтерские; тематические (оперативные). В зависимости от полноты проверки хозяйственных операций ревизии квалифицируются на: сплошные; выборочные; комбинированные [11, с.144].

В результате внесенных изменений в Указ №510 в целях минимизации вмешательства контролеров в хозяйственную деятельность субъектов хозяйствования с 1 января 2018 года изменились некоторые требования к деятельности в сфере финансового контроля [7].

Основные изменения заключаются в следующем: на смену плановым проверкам пришли выборочные; проведение которых в отношении субъектов хозяйствования возможно только при наличии комплекса оснований; сократились основания для назначения внеплановых проверок; проверяющие в дальнейшем не будут выносить предписания о приостановлении деятельности проверяемого субъекта; устанавливается

административная ответственность контролеров за совершение грубых нарушений при проведении проверок; оптимизирован перечень контролирующих (надзорных) органов и сфер их деятельности, в результате полномочия на проведение проверок утратит треть контролеров, а число сфер их деятельности сократится почти вдвое; будут действовать новые критерии оценки степени риска, которые заменят критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановой проверки; исключена контрольная проверка [2].

В соответствии с положениями Указа № 510, проверка может быть признана незаконной в случае:

- невнесения должностным лицом контролирующего (надзорного) органа записи о проведении проверки в книгу учета проверок при предъявлении данной книги проверяемым субъектом;
- нарушения установленного порядка назначения проверки.

Но «такое существенное основание, как нарушение порядка проведения проверки», отсутствует. По нашему мнению, этот вопрос требует разъяснения и закрепления. В частности, следует дополнить пункт 23-1 Указа № 510, после слова «назначения» словами «и проведения». После такого дополнения пункт будет выглядеть следующим образом: «Невнесение должностным лицом контролирующего (надзорного) органа записи о проведении проверки в книгу учета проверок (журнал производства работ - в случае, предусмотренном в части третьей пункта 14 настоящего Указа) (при представлении данных книги, журнала), нарушение этим должностным лицом установленного порядка назначения и проведения проверки (в том числе ее необоснованное назначение) являются основаниями для признания проверки незаконной».

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

В число вопросов, требующих законодательного решения, необходимо включить следующие: разграничение понятий, используемых в сфере осуществления контроля и надзора; определение системы, видов, методов и организационно-правовых форм контрольной и надзорной деятельности; определение содержания, объема и пределов осуществления контрольной и надзорной компетенции, отграничение их от других видов компетенции; определение исчерпывающих перечней полномочий контрольных и надзорных органов, пределов и порядка (процедуры) их осуществления.

Точное определение содержания терминов имеет важное значение для правоустановительной деятельности, так как исключает множественность толкования принимаемых норм. Это особенно актуально для нормативных правовых актов, регулирующих сферу контрольной деятельности. Четкость в терминологии будет

способствовать дальнейшему разграничению компетенции органов, осуществляющих контрольную деятельность, исключению дублирования в их работе, а также стимулированию развития предпринимательства в Республике Беларусь – основы устойчивого развития экономики.

Практически во всех постсоветских странах в последние годы были приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления внутреннего государственного финансового контроля и аудита, внешнего государственного финансового контроля и аудита эффективности. Этот факт, а также ряд других предпосылок, таких как действие Модельного закона о государственном финансовом контроле, принятого Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ 4 декабря 2004 года, предложения Стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь, где делается вывод о том, что назрела необходимость в комплексном совершенствовании системы контроля в Республике Беларусь, анализе и разграничении полномочий между контролирующими органами по осуществлению финансового контроля и аудита, уточнении на законодательном уровне их форм, объектов и методов, порядка осуществления, мер ответственности за нарушения финансового законодательства, свидетельствуют о необходимости принятия аналогичного нормативно-правового акта (закона «О Финансовом контроле в Республике Беларусь»), регулирующего общественные отношения в области финансового контроля в Республике Беларусь [6].

Сделанные выводы позволят решить некоторые теоретические проблемы института финансового контроля, а реализация сформулированных предложений позволит избежать ошибок в практике работы контролирующих органов, исключить пробелы и противоречия в финансовом законодательстве Республики Беларусь.

### ***Список использованных источников***

1 Захаров, В. Е. Отдельные вопросы применения нового порядка проведения проверок / В. Е. Захаров // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

2 Короленко, А. И. Новый порядок проведения проверок / Короленко А. И. // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

3 Лапина М. А., Ловинюков А. С. Понятие и виды финансового контроля / М. А. Лапина // Юридический мир, 2012. – № 4. – С. 28–31.

4 Лимская декларация руководящих принципов контроля, принята IX Конгрессом международной организации высших органов финансового

контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу), 1977 г. // Сайт Счетной Палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/ru/iNterNatioNal/linskay/..](http://www.ach.gov.ru/ru/iNterNatioNal/linskay/) – дата доступа. – 05.01.2018.

5 Навойчик, Ю. Ф. Проблемные вопросы законодательства, регулирующего порядок организации и проведения проверок, и пути его совершенствования / Ю.Ф. Навойчик // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

6 О модельном законе «О государственном финансовом контроле» : Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 4.12.2004 № 24-11 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

7 О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 16 окт. 2009 г.,

№ 510 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.10.2017 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2018.

8 Пилипенко, А. А. Финансовое право : учеб. пособие / А. А. Пилипенко. – Минск : Кн. дом, 2010. – 768 с.

9 Пилипенко, А. А. Отдельные новации контрольной (надзорной) деятельности / А. А. Пилипенко // Промышленно-торговое право. – 2012. – № 11. – С. 22–25.

10 Финансовое право: учебник / О. Н. Горбунова [и др.]; отв. ред.: Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2004. – 536 с.

11 Химичева, Н. И. Финансовое право : учебник / отв. ред. – Н. И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 144 с.

*The article analyzes the theoretical and legal nature of financial control. the novels in the legislation of the Republic of Belarus in the sphere of financial control are studied and suggests practical recommendations for changing the legislation in the area of financial control.*