

Світлана Петреченко,

кандидат юридичних наук,
Національна академія Державної прикордонної служби України імені
Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

В статті охарактеризовано особливості здійснення фінансового контролю Державної прикордонної служби України. Проаналізовано поняття фінансового контролю та порядок його здійснення. Розкрито перспективи проведення фінансового контролю в прикордонному відомстві України. Охарактеризовано пріоритетні напрями розвитку фінансового контролю Державної прикордонної служби України. Висвітлено проблеми здійснення фінансового контролю у прикордонному відомстві та пріоритети розвитку законодавства в цій сфері.

Ключові слова: прикордонна служба, фінансовий контроль, державний контроль, порядок, фіскальна служба.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У зв'язку із геополітичною ситуацією, в якій опинилась Україна, вдосконалення діяльності правоохоронних органів та здійснення контролю за ними є досить актуальним. В умовах економічної нестабільності важливу роль відіграє фінансовий контроль за органами публічної влади. Завдяки такому виду державного контролю забезпечується дотримання фінансової дисципліни.

Порядок здійснення фінансового контролю Державної прикордонної служби України визначений на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів, проте є чимало неточностей та прогалин у сфері регулювання фінансового контролю, діючі нормативно-правові акти потребують доопрацювання та вдосконалення. На сучасному етапі виникає необхідність комплексного дослідження фінансового контролю Державної прикордонної служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Загальні теоретичні аспекти фінансового контролю досліджували: О. Ф. Андрійко, К. В. Чернега,

І. В. Ващенко, Л. К. Воронова, Л. А. Савченко, І. Б. Стефанюк, В. К. Шкарупа, С. О. Шохин, Л. А. Фещенко, О. В. Шипунова та Ю. В. Єльнікова, О. П. Орлюк, М. С. Удовик, В. Ф. Максимова, Л. В. Катроша, Л. Г. Ловінська, М. Ф. Базась, М. В. Бариніна-Закірова та інші. Історія розвитку Державної прикордонної служби України та фінансового контролю прикордонної служби стала предметом дослідження М. І. Кабачинського, М. Плахотного, А. С. Сіцинського, О. В. Ананьїна. Зарубіжний досвід фінансового контролю досліджено в працях Л. В. Катроші, Г. І. Завистовської, Г. В. Дмитренка, А. В. Малишева та інших.

Наявні теоретичні розробки послужили методологічними витокami, науковим фундаментом для дослідження фінансового контролю Державної прикордонної служби України.

Метою статті є дослідження фінансового контролю Державної прикордонної служби України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення поняття фінансового контролю Державної прикордонної служби України слід проаналізувати поняття фінансового контролю в Україні загалом.

На думку Л. М. Товстопята та О. В. Хуткого, сутність фінансового контролю полягає в тому, що він являє собою систему органів і заходів з перевірки законності та цілеспрямованості дій у галузі утворення, розподілу й використання грошових фондів держави та органів місцевого самоврядування, одну з форм державного контролю, що сприяє забезпеченню законності, охорони власності, правильному ефективному й економічному використанню бюджетних, власних коштів, і допомагає виявляти порушення фінансової дисципліни [10].

Визначення поняття фінансового контролю змінювалося з розвитком суспільства. Поняття «фінансовий контроль» своїм змістом перетинається зі змістом поняттям «державний контроль». Заслуговує на увагу думка про існування недержавного фінансового контролю у вигляді, наприклад, приватної аудиторської діяльності чи громадського контролю. Ряд вчених не вважають аудит за різновид, форму чи метод контролю взагалі і фінансового контролю

зокрема на тій підставі, що аудитор фактично проводить лише фінансову перевірку без права безпосереднього впливу, скажімо, при виявленні порушень, на діяльність суб'єкта, який перевіряється [14].

На думку І. В. Ващенко, аудиторську діяльність не можна називати фінансовим контролем. З точки зору термінології «аудит» (від лат «audio», слухати) є поняттям більш вузьким, ніж «контроль». Контроль включає в себе аудит як проміжний етап, оскільки його функція – не просто виявлення фактів порушень, але й приведення фінансової системи в належний стан. Делегування державою певних контрольних функцій будь-яким недержавним організаціям не змінює сутності цього контролю» [12, с. 7].

Необхідно відмітити, що багато науковців розглядають фінансовий контроль з точки зору державного управління. Так, В. К. Шкарупа вважає що фінансовий контроль – це частина загальнодержавного контролю, якому властиві всі риси державного контролю, який одночасно може виступати однією з функцій управління та його стадією, елементом керівництва і засобом забезпечення законності [15, с. 17]. Значення фінансового контролю визначається характером фінансової діяльності держави.

Отже, поняття «фінансовий контроль» та «державний контроль» за обсягом частково перетинаються, що дозволило визначити на їх перетині таке поняття, як державний фінансовий контроль, який є різновидом фінансового контролю за його суб'єктним складом. Це означає, що фінансовий контроль може бути державним і недержавним (включає в себе незалежний, громадський, муніципальний, контроль власника). Державний фінансовий контроль здійснюють органи державної влади й управління, а також спеціалізовані державні органи фінансового контролю.

С. О. Шохін вважає що: фінансовий контроль є багатоаспектною, міжгалузеву системою нагляду наділених контрольними повноваженнями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ та організацій задля об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяльності, визначення законності та доцільності

господарських і фінансових операцій та виявлення резервів доходів Державного бюджету [16, с. 6].

Аналіз визначень фінансового контролю показав, що при всій важливості розглянутих питань, допускається непослідовність щодо викладеного методологічного підходу в частині складу елементів фінансового контролю (об'єкт, суб'єкт, предмет).

Здійснення контролю, зокрема й фінансового, стає можливим завдяки наявності відповідних суб'єкта, об'єкта та предмета контролю пов'язаних між собою. Саме взаємопов'язана сукупність контрольного суб'єкта, контрольних дій та контрольованого об'єкта і предмета створює систему контролю.

На основі узагальнення підходів до визначення фінансового контролю можна зробити висновок, що фінансовий контроль – це регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання.

Виходячи із Наказу Адміністрації ДПС України, під фінансовим контролем Державної прикордонної служби України слід розуміти діяльність, що має на меті мінімізацію корупційних проявів та організації контролю за поданням декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік військовослужбовцями, державними службовцями та працівниками, які відповідно до посадових інструкцій належать до посадових або службових осіб Держприкордонслужби.

Аналіз нормативно-правових актів та теоретичних напрацювань у сфері визначення поняття фінансового контролю дає можливість визначити поняття фінансового контролю Державної прикордонної служби України, під яким варто розуміти систему активних дій, які реалізуються Адміністрацією Державної прикордонної служби України в особі Фінансово-економічного управління та Управління внутрішнього аудиту з нагляду за функціонуванням Державної прикордонної служби України в частині утворення, розподілу та

використання ним фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності діяльності цього органу, виявлення та блокування тих відхилень, котрі перешкоджають законному використанню майна й коштів; задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб; удосконаленню управління економікою.

Фінансовий контроль Державної прикордонної служби забезпечує дотримання фінансової дисципліни.

На ролі фінансового контролю у забезпеченні фінансової дисципліни прямо вказується у п. 1 Наказу Адміністрації ДПС України від 11.02.2014 № 32 АГ, так на начальників регіональних управлінь, органів Морської охорони, органів охорони державного кордону, органів забезпечення, навчальних закладів, науково-дослідних установ, підрозділів спеціального призначення та інших органів Держприкордонслужби покладаються обов'язки нагадувати підпорядкованому особовому складу про їх обов'язок щодо подання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Таким чином, фінансовий контроль Державної прикордонної служби України забезпечує дотримання фінансової дисципліни у прикордонній службі шляхом виявлення правопорушень, а також їх попередження.

Порядок здійснення фінансового контролю Державної прикордонної служби України врегульований на рівні законів України та підзаконних нормативно-правових актів.

Перш за все, варто зазначити, що фінансовий контроль, як і будь-яка юридично-значуща діяльність, повинна відповідати нормам Конституції України.

Основний закон визначає загальні засади і характер участі у процесі фінансового контролю Верховної Ради України та її комітетів, насамперед Комітетів з питань бюджету та з питань фінансів і банківської діяльності, які здійснюють безперервний парламентський контроль за станом і рухом державних фінансів. У ст. 85 Конституції закріплено повноваження Верховної Ради України, пов'язані зі здійсненням фінансового контролю.

Законом України, що визначає загальні засади здійснення фінансового контролю Державної прикордонної служби України є Закон України «Про Державну прикордонну службу України» [3]. У Законі міститься норма про те, що контроль за господарською і фінансовою діяльністю Державної прикордонної служби України здійснюється в порядку, визначеному законами України (ст. 31).

Основний нормативно-правовий акт у сфері державного контролю – це Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 № 2939-XII [4].

Відповідно до ст. 2 Зазначеного вище Закону головними завданнями органу державного фінансового контролю є: здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, дотриманням законодавства про державні закупівлі, діяльністю суб'єктів господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні.

Державний контроль здійснюється органами державної законодавчої та виконавчої влади загальної компетенції (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України) та спеціально створеними органами виконавчої влади.

Діяльність державних органів, що здійснюють контрольні, контрольно-ревізійні, наглядові і фіскальні дії щодо бюджетних коштів, регламентується окремими спеціальними законами і нормативно-правовими актами.

Важливим нормативно-правовим актом у сфері державного фінансового контролю є Податковий кодекс України [1]. Цей акт регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства (ст. 1 Податкового кодексу України).

Порядок здійснення державного фінансового контролю органами законодавчої влади визначається Законом України «Про Рахункову палату» [2]. Відповідно до ст. 4 цього Закону, повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Ще одним законом у сфері фінансового контролю є Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», що спрямований на захист прав та

законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями [6].

Важливим нормативно-правовим актом у сфері державного контролю є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [5], який втратив чинність, крім положень щодо фінансового контролю, які втрачають чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до Закону № 1700-VII від 14.10.2014 декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на підставі Закону № 1700-VII від 14.10.2014, ВВР, 2014, № 49, ст. 2056, з урахуванням змін, внесених Законом № 198-VIII від 12.02.2015.

Окрім законів, фінансовий контроль визначається також підзаконними нормативно-правовими актами України.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено «Положення про Державну фінансову інспекцію України» [7], відповідно до якої на цей орган реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

На окрему увагу заслуговує Порядок здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, затверджений Наказом Міністерства фінансів України [9].

Цей Порядок визначає механізм організації, проведення, оформлення та реалізації результатів контролю за станом внутрішнього аудиту, що

здійснюється шляхом оцінки якості внутрішнього аудиту Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, у Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях.

Одним із найважливіших нормативно-правових актів у сфері фінансового контролю Державної прикордонної служби України є Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України [8].

Відповідно до п. 5 цього Положення Адміністрація ДПС України з метою організації своєї діяльності:

забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті Адміністрації ДПС України, органах ДПСУ, на підприємствах, в установах, що належать до сфери її управління; здійснює добір кадрів в апарат Адміністрації ДПС України та на керівні посади в органи ДПСУ, на підприємствах, в установах, що належать до сфери її управління, формує кадровий резерв на відповідні посади;

організовує планово-фінансову роботу в апараті Адміністрації ДПС України, органах ДПСУ, на підприємствах, в установах, що належать до сфери її управління, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку; забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів;

контролює діяльність органів Держприкордонслужби, підприємств, установ, що належать до сфери її управління.

Положення про Фінансово-економічний департамент Адміністрації Державної прикордонної служби України, затверджене Наказом Адміністрації

Державної прикордонної служби України від 16.04.2011 № 245, визначає завдання фінансово-економічного департаменту (сьогодні департамент має назву фінансово-економічного управління).

Відповідно до п. 4 Положення про управління внутрішнього аудиту Адміністрації Державної прикордонної служби України, затвердженого Наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 12.12.2014 № 198 245, основні завдання Управління в сфері внутрішнього фінансового контролю є:

надання Голові Державної прикордонної служби України об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо: функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення;

запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, військового майна;

запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у фінансово-господарській діяльності органів Держприкордонслужби.

Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 11.02.2014 № 32 «Про організацію і здійснення фінансового контролю» [11] – ще один підзаконний нормативно-правовий акт що регламентує порядок здійснення фінансового контролю прикордонною службою.

Висновки. Фінансовий контроль Державної прикордонної служби України – це система активних дій, які реалізуються Адміністрацією Державної прикордонної служби України в особі Фінансово-економічного управління та Управління внутрішнього аудиту з нагляду за функціонуванням Державної прикордонної служби України в частині утворення, розподілу та використання нею фінансових ресурсів із метою оцінки економічної ефективності діяльності цього органу, виявлення та блокування тих відхилень, котрі перешкоджають законному використанню державного майна й коштів; задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб; удосконаленню управління економікою. Порядок здійснення фінансового контролю Державної прикордонної служби України врегульовано на рівні Конституції України,

законів України: «Про Державну прикордонну службу України», «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» та підзаконних нормативно-правових актів: накази Адміністрації Державної прикордонної служби України «Положення про Фінансово-економічний департамент Адміністрації Державної прикордонної служби України», «Положення про управління внутрішнього аудиту Адміністрації Державної прикордонної служби України», «Про організацію і здійснення фінансового контролю» та інших нормативно-правових актів.

Пріоритетним напрямом розвитку фінансового контролю Державної прикордонної служби України є завершення процесу очищення влади, удосконалення нормативно-правового регулювання фінансового контролю та впровадження громадського фінансового контролю. На нашу думку, найбільшу увагу потрібно звернути на проведення заходів із попередження порушень фінансової дисципліни.

Список використаної літератури

1. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.
2. Про Рахункову палату : Закон України від від 02.07.2015 № 576-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 36. – Ст. 360.
3. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 № 2939-XII (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. Про заходи щодо поліпшення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів

України від 10.07.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP981053.html

7. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 533 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF/ed20141016?nreg=533-2014-%EF&ed=20141016&find=1&text=%EA%EE%ED%F2%F0%EE%EB%FC&x=0&y=0>

8. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 310 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/310-2014-%D0%BF>

9. Порядок здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях : Наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2014 № 794 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1008-14>

10. Положення про управління внутрішнього аудиту Адміністрації Державної прикордонної служби України : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 12.12.2014 № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dpsu.gov.ua/ua/static_page/333.htm

11. Про організацію і здійснення фінансового контролю : Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 11.02.2014 № 32 АГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dpsu.gov.ua/ua/documentsb/433.htm>

12. Ващенко, І. В. Державний фінансовий контроль та його вдосконалення у трансформаційній економіці України : автореф. дис... на здобуття канд. екон. наук: 08.04.01 / І. В. Ващенко ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 20 с.

13. Фещенко, Л. А. Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні / Л. А. Фещенко // Банківська справа. – 2001. – № 1. – С. 12–23.

14. Чернега, К. В. Теоретичні проблеми визначення поняття «державний фінансовий контроль» / К. В. Чернега [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bulletin.uabs.edu.ua/store/jur/2011/282c7240df33beaccbc95e27a83172de.pdf>.

15. Шкарупа, В. К. Фінансове право України : навчальний посібник / В. К. Шкарупа. – Київ : Істина, 2007. – 148 с.

16. Шохин, С. О. Бюджетно-фінансовый контроль и аудит / С. О. Шохин, Л. И. Воронина. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 237 с.

Рецензент – кандидат юридичних наук Гаврік Р. О.

Стаття надійшла до редакції 30.09.2016

Петреченко С. А. Финансовый контроль государственной пограничной службы Украины

В статье охарактеризованы особенности осуществления финансового контроля Государственной пограничной службы Украины. Проанализированы понятия финансового контроля и порядок его осуществления. Раскрыты перспективы проведения финансового контроля в пограничном ведомстве Украины. Охарактеризованы приоритетные направления развития финансового контроля Государственной пограничной службы Украины. Освещены проблемы осуществления финансового контроля в пограничном ведомстве и приоритеты развития законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: пограничная служба, финансовый контроль, государственный контроль, порядок, фискальная служба.

Petrenchenko S. A. Financial Control of the State Border Service of Ukraine

The article describes the features of the financial control of the State Border Service of Ukraine. The notion of financial control and the procedure for its implementation. Deals with the legal and regulation of the financial control of the State Border Service of Ukraine. The concept of financial control of the State Border Service of Ukraine and its importance in ensuring financial discipline. Characterized entity types, forms and methods of financial control. Characterized Priority Areas of the financial control of the State Border Service of Ukraine trends improve financial control of the State Border Service of Ukraine. The problems of financial control in the border department and priorities of legislation in this area. Among them, a priority of financial control of the State Border Service of Ukraine is to complete the process of cleaning power, improving the legal regulation of financial control and implementation of public financial control. In our opinion, more attention should be paid to carrying out measures to prevent violations of financial discipline.

Keywords: border guards, financial control, state control, order, fiscal office.