

РОЛЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**СОБОЛЬ Євген Юрійович - доктор юридичних наук, професор, ректор
Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка**

<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

УДК 342.95

DOI 10.32782/NP. 2023.1.34

У статті досліджено роль фінансового контролю у секторі безпеки і оборони України як чинника забезпечення національної безпеки держави. У результаті аналізу основних підходів до визначення поняття «фінансовий контроль» запропоновано авторське поняття дефініції фінансового контролю у секторі безпеки і оборони України.

Досліджено правові аспекти фінансового контролю за витратами на національну безпеку і оборону та визначено основні завдання, які ставляться перед державним фінансовим контролем у секторі безпеки і оборони. Зазначено, що державний фінансовий контроль здійснюється спеціальними державними органами з метою забезпечення законності у відповідній сфері відносин, попередження фінансових правопорушень, зміцнення фінансової дисципліни під час формування, розподілу та використання державних фінансових ресурсів.

Звернуто увагу на адміністративно-правовий статус органів державного фінансового контролю та зауважено, що правове положення органів фінансового контролю визначається ступенем їх впливу як на суспільство в цілому, так і на окремі державні органи й установи задля виконання поставленої мети.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративно-юрисдикційна діяльність, державне управління, національна безпека та оборона, органи державного фінансового контролю, фінансовий контроль, державний фінансовий контроль

Постановка проблеми

На сектор безпеки і оборони України покладено основні функції із забезпечення національної безпеки – захист державного суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу, суспільних цінностей, прав і свобод громадян. У сучасних умовах національна безпека держави забезпечується здебільшого внаслідок розвитку військово-промислового комплексу (ВПК), з допомогою виділення для цих цілей достатнього обсягу фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, актуальним є питання дослідження ролі державного фінансового контролю, який спрямований на оцінку ефективного, законного, цільового та результативного використання та збереження фінансових коштів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Державний фінансовий контроль у своїх працях досліджували такі науковці як: О. Ф. Андрійко, Ю. Г. Барабаш, В. В. Горий, Л. В. Гуцаленко, В. В. Гулько, В. А. Дерій, І. К. Дрозд, В. О. Кібець, О. А. Кузьменко, С. М. Попова, Л. А. Савченко, Р. І. Самсін тощо. При цьому, комплексне дослідження ролі фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів виділених на сектор безпеки і оборони України, не проводилось.

Мета статті – дослідити роль фінансового контролю в забезпеченні національної безпеки і оборони України у світлі сучасних викликів і загроз.

**Виклад основного матеріалу
дослідження**

В умовах воєнного стану питання забезпечення національної безпеки і оборони України набуло особливого значення. Тому реалії сьогодення вимагають концентрації значних зусиль для забезпечення повноцінного функціонування оборонного комплексу держави. Безумовно, підготовка військовослужбовців, оснащення їх сучасним озброєнням і військовою технікою, матеріально-технічною базою потребують значних витрат бюджетних коштів та раціонального і ефективного їх витрачання [11, с. 213]. Важливу роль у процесі забезпечення фінансової безпеки держави та оборонного комплексу відіграє фінансовий контроль.

Фінансовий контроль, як предмет правового регулювання досліджується у працях фахівців фінансово-правової науки. Фундаментальне дослідження правових основ фінансового контролю проведено Л. А. Савченко, яка визначає, що до об'єкту фінансового контролю належить фінансова та пов'язана з нею господарська діяльність, підконтрольних суб'єктів, стан їх внутрішнього контролю, на яку спрямовується дії контролюючих суб'єктів чи суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, публічні фінанси, майно, що належить державі, чи органам місцевого самоврядування [10, с. 51]. Вчений розрізняє види фінансового контролю за суб'єктами, об'єктами та предметом контролю і визначає публічний фінансовий контроль, як діяльність уповноважених суб'єктів, що спрямована на забезпечення законності, обґрунтованості під час формування публічних фондів коштів [10, с. 44].

На думку О. І. Целуйко, державний фінансовий контроль – це одна із важливих функцій державного управління, яка спрямована на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності і ефективності управління фінансовими ресурсами та іншою державною власністю, а при наявності таких відхилень – на своєчасне вжиття відповідних коригувальних і превентивних заходів [14, с. 2].

Л. В. Гуцаленко розглядає фінансовий контроль як комплексну і цілеспрямовану

фінансово-правову діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства [2, с. 302].

І. К. Дрозд визначає фінансовий контроль як функцію управління своєю активною позицією, яка проявляється не тільки у виявленні відхилень від нормативних величин, а й у використанні результатів контролю для підтримання динамічної рівноваги всієї системи управління за допомогою прийняття обґрунтованих управлінських рішень [3, с. 9].

Ми погоджуємося з думкою А. В. Хомутенко, що фінансовий контроль являє собою комплексну систему дій органів державної і місцевої влади, окремих суб'єктів господарювання і фізичних осіб, котра направлена на попередження та усунення фінансових правопорушень, неефективного управління фінансовими ресурсами і активами з боку підприємств, організацій, установ у процесі їх фінансово-господарської діяльності [13, с. 9].

Отже, враховуючи вищевказані позиції вчених, можемо сформулювати власне тлумачення дефініції фінансового контролю у секторі безпеки і оборони України. Отже, під даним терміном слід розуміти управлінську діяльність держави (в особі державних органів та посадових осіб), спрямовану на забезпечення дотримання законодавства у сфері національної безпеки і оборони щодо законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління.

Зауважимо, що в Україні державний фінансовий контроль здійснюється через систему органів державного фінансового контролю, яка включає органи загальної компетенції, що реалізують повноваження у сфері державного фінансового контролю поряд з іншими своїми повноваженнями (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України) та органи

спеціального контролю, яким делеговані відповідні повноваження (Міністерство фінансів України, Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України та інші органи спеціального контролю відповідно до компетенції). При цьому, правове регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів державного фінансового контролю здійснюється як загальним, так і спеціальним законодавством.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю [6].

Статтею 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зі змінами та доповненнями закріплено визначення та система центральних органів виконавчої влади України, а саме: систему органів центральної виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Система центральних органів виконавчої влади є складовою частиною системи органів виконавчої влади, вищим органів якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [8].

Отже, здійснення державного фінансового контролю забезпечує орган центральної виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

У свою чергу інші центральні органи виконавчої влади утворюються у вигляді служб, агентств, інспекцій, для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Діяльність центральних органів виконавчої влади України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України

через відповідні міністерства згідно із законодавством [9, с. 199].

Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» головними завданнями його проведення є перевірка законності формування, збереження та використання публічних фінансових ресурсів [6].

Відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону, державний фінансовий контроль забезпечується органом державного фінансового контролю через проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки закупівель та моніторингу закупівлі [6]. Разом з тим, до органів контролю входять: Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, Міністерство фінансів, Рахункова палата. Державна аудиторська служба України реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю.

Так як державний контроль за витратанням бюджетних коштів, виділених на національну оборону, є позавідомчим і внутрівідомчим, то повноваженнями щодо здійснення позавідомчого контролю наділені Рахункова палата України та Державна аудиторська служба України. Проведення внутрівідомчого контролю перебуває в компетенції Міністерства оборони України. Так, Рахункова палата України є органом, який забезпечує позавідомчий парламентський контроль. Відповідно до ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату», головним завданням діяльності Рахункової палати України є здійснення контролю за використанням коштів державного бюджету шляхом проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів [7].

Державна аудиторська служба України здійснює фінансовий контроль щодо використання бюджетних коштів, виділених на національну оборону через проведення державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм та інспектування у формі ревізії.

Підставою проведення позапланової ревізії є відповідне рішення суду та наявність

підстав, які закріплено в ч. 5 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» [6]. Підставою проведення фінансового аудиту виконання бюджетної програми та планового інспектування у формі ревізії є план проведення заходів державного фінансового контролю, затверджений у встановленому порядку та погоджений із Міністром Кабінету Міністрів України.

Слід звернути увагу, що серед науковців панує думка про зміну правового статусу окремих контролюючих органів для посилення ефективності фінансового контролю. Наприклад, О. О. Бандурка вважає, що під правовим статусом державного органу слід розуміти сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [1, с. 25].

О. П. Угровецький [12] визначає, що адміністративно-правовий статус органу фінансового контролю – це регламентоване нормами адміністративного права його положення, яке характеризується сукупністю прав, обов'язків, гарантій діяльності та відповідальності суб'єкта фінансового контролю. Він також зауважує, що наявність адміністративного правового статусу означає, що фінансовий орган має визначену адміністративно-правовими нормами компетенцію – предмети відання, права й обов'язки (повноваження), несе відповідальність за дії чи бездіяльність у межах власної або делегованої компетенції, виконує публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні та контрольні функції, бере участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру.

Отже, правове положення органів фінансового контролю визначається ступенем їх впливу як на суспільство в цілому, так і на окремі державні органи й установи задля виконання поставленої мети. Тобто адміністративно-правовий статус органів державного контролю – це регламентоване адміністративно-правовими нормами положення цих органів, яке визначається через мету їх створення (здійснення фінансового контролю за використанням і збереженням фінансових ресурсів), обґрунтовується завдан-

нями та функціями цих органів, сукупністю прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів фінансового контролю й забезпечує оптимальний вплив на підконтрольні об'єкти (повне та своєчасне встановлення фактів порушення фінансового й бюджетного законодавства України та їх усунення) [5, с. 38].

На думку О. М. Ляшенко, державний фінансовий контроль покликаний забезпечити національну безпеку країни шляхом захисту фінансових інтересів держави, недопущення нецільового та незаконного використання державних ресурсів при проведенні єдиної фінансової і грошової політики [4, с.143]. Державний фінансовий контроль включає в себе контроль за грошовим обігом у країні, динамікою державного боргу, діяльністю по залученню і використанню фінансових ресурсів кредитними організаціями, розпорядженням державним майном.

Висновок

Будучи однією із функцій державного управління, фінансовий контроль у секторі безпеки і оборони України є об'єктивно важливим та необхідним. Він дає можливість встановити, наскільки ефективно, раціонально, та законно використовувалися кошти та чи були задіяні всі резерви стосовно збільшення фінансових ресурсів. Будучи заключною підсистемою фінансового механізму, фінансовий контроль обслуговує всі ланки фінансової системи, що надає йому універсального характеру управлінської діяльності. Роль фінансового контролю полягає у перевірці дотримання чинного законодавства у сфері фінансів та запобіганні правопорушень встановленого порядку надходження та витрачання фінансових ресурсів. Тому на нашу думку, урегульована правовими нормами процедура фінансового контролю розглядається як особливі правовідносини між контролюючими та підконтрольними суб'єктами, в результаті яких у контролюючого суб'єкта виникає право контролювати діяльність суб'єктів фінансової системи, насамперед з позиції законності та правильності їх діяльності, а в разі виявлення будь-яких відхилень вживати заходи з метою їх усунення.

Література

1. Бандурка О.О. Управління державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2005. 506 с.
2. Гуцаленко Л.В. Формування економічної сутності державного фінансового контролю: збірник наукових праць Вінницького ДАУ (Вінниця, 2008 р.). Вінниця: 2008. Вип. 36. С. 300 – 305.
3. Дрозд І.К. Фінансовий контроль використання бюджетних коштів на державну підтримку АПК. *Незалежний аудитор*. 2013. № 5. С. 8-14.
4. Ляшенко О.М., Погорелов Ю.С., Безбожний В.Л. Система економічної безпеки держави: держава, регіон, підприємство : кол. монографія. Луганськ, 2010. 282 с.
5. Попова С.М., Касеко І.В. Адміністративно-правовий статус органів державного фінансового контролю в умовах реформування міжбюджетних відносин. *Наше право*. 2015. № 2. С. 35-41.
6. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26.01.1993 №2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>
7. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 №576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166- VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
9. Пустовіт Ю.Ю. Суб'єкти державного фінансового контролю України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони*. 2019. №3 (65). С. 196-203.
10. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
11. Самсін Р.І. Фінансовий контроль за витратами на національну оборону. *Право і суспільство*. 2019. №5. С. 213-218.
12. Угровецький О.П. Система оподаткування в Україні: становлення, реформу-

вання, адміністрування: монографія. Харків: ТД «Золота миля», 2008. 308 с.

13. Хомутенко А.В. Теоретичні основи фінансового контролю. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2009. №3. С. 2 – 12.

14. Целуйко О.І. Особливості державного фінансового контролю в забезпеченні національної безпеки України. *Електронне «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2018. №.4. С. 1-6.

Sobol Ye.

e-mail: 81sobol@gmail.com

THE ROLE OF FINANCIAL CONTROL IN THE SECTOR OF SECURITY AND DEFENSE OF UKRAINE: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

The article examines the role of financial control in the security and defense sector of Ukraine as a factor in ensuring the national security of the state. As a result of the analysis of the main approaches to the definition of the concept of «financial control», the author's concept of the definition of financial control in the security and defense sector of Ukraine is proposed.

The legal aspects of financial control over national security and defense expenditures have been studied and the main tasks facing state financial control in the security and defense sector have been determined. It is noted that state financial control is carried out by special state bodies in order to ensure legality in the relevant sphere of relations, prevent financial offenses, strengthen financial discipline during the formation, distribution and use of state financial resources.

Attention was drawn to the administrative and legal status of state financial control bodies and it was noted that the legal position of financial control bodies is determined by the degree of their influence both on society as a whole and on individual state bodies and institutions in order to fulfill the set goal.

Key words: administrative-legal status, administrative-jurisdictional activity, state administration, national security and defense, state financial control bodies, financial control, state financial control