

**ВИДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ
СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ****TYPES OF FINANCIAL CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF SECURITY
AND DEFENSE SECTOR ENTITIES**

Актуальність статті полягає в тому, що фінансовий контроль у секторі безпеки і оборони поєднує різні за змістом, спрямованістю та порядком реалізації контрольні заходи. Це обумовлено передусім складною організаційною побудовою самого сектору, до якого належать суб'єкти з різним правовим статусом, функціональним призначенням та характером ресурсного забезпечення. Відповідно, відрізняються й організація контрольної діяльності, коло уповноважених на її здійснення суб'єктів, обсяг контрольного впливу та конкретні завдання, що вирішуються в процесі такого контролю. Зазначена неоднорідність зумовлює необхідність розгляду фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони як внутрішньо диференційованого правового явища. У цьому контексті особливого значення набуває визначення критеріїв, за якими можуть бути розмежовані його окремі види, оскільки саме належна класифікація дозволяє впорядкувати різні прояви контрольної діяльності та встановити особливості їх реалізації у відповідній сфері. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, здійснено систематизацію видів фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони. Наголошено, що різноманіття видів фінансового контролю має об'єктивний характер та зумовлюється неоднорідністю суб'єктного складу сектору безпеки і оборони, відмінностями у правовому статусі його складових, характері виконуваних ними завдань, напрямках використання фінансових і матеріальних ресурсів, а також організації контрольного впливу. Зроблено висновок, що фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони є внутрішньо диференційованим напрямом контрольної діяльності, конкретні прояви якого визначаються особливостями організації, функціонування та ресурсного забезпечення відповідного сектору. Його видове різноманіття має об'єктивний характер та зумовлюється неоднорідністю суб'єктного складу сектору безпеки і оборони, відмінностями у правовому статусі його складових, характері виконуваних ними завдань, напрямках використання фінансових і матеріальних ресурсів, а також організації контрольного впливу.

Ключові слова: класифікація, види, фінансовий контроль, суб'єкт, сектор безпеки і оборони.

The relevance of the article lies in the fact that financial control in the security and defense sector combines control measures that are different in content, focus and procedure of implementation. This is due primarily to the complex organizational structure of the sector itself, which includes entities with different legal status, functional purpose and nature of resource provision. Accordingly, the organization of control activities, the circle of entities authorized to carry it out, the scope of control influence and specific tasks that are solved in the process of such control also differ. The indicated heterogeneity determines the need to consider financial control over the

activities of entities in the security and defense sector as an internally differentiated legal phenomenon. In this context, the definition of criteria by which its individual types can be distinguished is of particular importance, since it is the proper classification that allows us to organize various manifestations of control activities and establish the features of their implementation in the relevant field. Based on an analysis of scholarly views and current legislation, this article systematizes the types of financial control over the activities of security and defense sector entities. It emphasizes that the diversity of financial control types is objective in nature, stemming from the heterogeneous composition of the security and defense sector, as well as differences in the legal status of its constituent parts, the nature of the tasks they perform, the ways financial and material resources are utilized, and the organization of control mechanisms. It is concluded that financial control over the activities of security and defense sector entities is an internally differentiated direction of control activity, the specific manifestations of which are determined by the peculiarities of the organization, functioning and resource provision of the relevant sector. Its specific diversity is objective in nature and is determined by the heterogeneity of the subject composition of the security and defense sector, differences in the legal status of its components, the nature of the tasks performed by them, the directions of use of financial and material resources, as well as the organization of control influence.

Key words: *classification, types, financial control, entity, security and defense sector.*

Актуальність теми. Фінансовий контроль у секторі безпеки і оборони поєднує різні за змістом, спрямованістю та порядком реалізації контрольні заходи. Це обумовлено передусім складною організаційною побудовою самого сектору, до якого належать суб'єкти з різним правовим статусом, функціональним призначенням та характером ресурсного забезпечення. Відповідно, відрізняються й організація контрольної діяльності, коло уповноважених на її здійснення суб'єктів, обсяг контрольного впливу та конкретні завдання, що вирішуються в процесі такого контролю. Зазначена неоднорідність зумовлює необхідність розгляду фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони як внутрішньо диференційованого правового явища. У цьому контексті особливого значення набуває визначення критеріїв, за якими можуть бути розмежовані його окремі види, оскільки саме належна класифікація дозволяє впорядкувати різні прояви контрольної діяльності та встановити особливості їх реалізації у відповідній сфері.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені здійсненню контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, у своїх наукових працях розглядали: П.Д. Біленчук, І.М. Дзюба, М.Г. Железняк, М.В. Завальний, Т.О. Коломєць, О.М. Музичук, О.Ю. Салманова, С.О. Шатрава та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання окреслення видів фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони загалом.

Саме тому метою статті є: розкрити види здійснення фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони.

Виклад основного матеріалу. Складна сутність та правовий механізм фінансового контролю за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони підкреслюють той факт, що зазначена категорія має глибоку внутрішню диференціацію. Його реалізація відбувається багатьма самостійними суб'єктами, у різні часові відрізки, за рахунок використання відмінного інструментарію, а також передбачає ціле коло інших особин. У зв'язку із цим дослідження фінансового контролю у вказаній сфері не може обмежуватись загальними рисами та цільовим призначенням. Важливого теоретичного та практичного значення набуває визначення його окремих різновидів, а також встановлення критеріїв їх розмежування.

У сучасній науковій площині існують різноманітні підходи до класифікації різновидів як класичного контролю, так і його фінансового різновиду. Втім, запропоновані вченими критерії далеко не завжди можна використати в повному об'ємі, якщо мова йде про якийсь конкретний тип контрольної діяльності. Подібна ситуація наявна в аспекті функціонування сектору національної безпеки і оборони України. Фінансовий контроль у межах останнього піддається класифікації лише за окремими аспектами внаслідок притаманих йому внутрішніх особливостей, специфіки правового регулювання та цільової направленості. Перший класифікаційний підхід ґрунтується на відношенні суб'єкта контролю до об'єкта контролю. З цих підстав можна виділити контроль внутрішній та зовнішній.

Диференціація обох різновидів неодноразово аналізувалась в працях різних дослідників. Наприклад, Л.В. Борець, внутрішній контроль описала, як систему спостереження і перевірки фінансово-господарської діяльності підприємства його внутрішніми структурними частинами, організовану з метою об'єктивної оцінки законності, ефективності і доцільності прийнятих управлінських рішень і результатів їхнього виконання [1, с.9]. За позицією А.О. Мухтаєва внутрішній контроль – це управлінський контроль метою якого є допомогти керівництву в управлінні і виконанні завдань на постійній основі. Тобто це не одноразова дія, а ряд дій та видів діяльності, що проводиться зазначеними органами на постійній основі. Внутрішній контроль також повинен надавати змогу викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності і результативності діяльності, а також зниження витрат [2, с.23-24]. Тож, внутрішній фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони – це контроль здійснюваний безпосередньо в організаційних системах кожного суб'єкта відповідного сектору спеціально уповноваженими, відомчими інституціями або посадовими особами. Такий контроль спрямовується на удосконалення внутрішніх механізмів управління публічними фінансами та матеріально-технічними ресурсами. Як правило, його результати використовуються для виявлення та усунення недоліків у фінансово-господарській діяльності, корегування внутрішніх управлінських рішень, удосконалення механізмів розподілу й використання ресурсів, мінімізації фінансових ризиків, а також підвищення ефективності функціонування відповідного правоохоронного органу, військового формування, підприємства, установи чи організації сектору безпеки і оборони.

Інший зміст притаманний зовнішньому різновиду. Згідно до висновку В.В. Шуби це контроль надвідомчий зі сторони виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно не підпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується однієї зі сторін їх діяльності [3, с.137]. Я.І. Маслова вважає, що зовнішній контроль – це контроль уповноважених державних органів за конкретним органом управління, його посадовою особою [4, с.72]. Таким чином, зовнішній фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони – це контроль, який здійснюється спеціально уповноваженими інституціями які не знаходяться в безпосередньому організаційному зв'язку із відповідними правоохоронними органами, військовими формуваннями, підприємствами, установами, організаціями сектору. Як правило даний контроль корелюється із забезпеченням законності, адже його відокремленість дозволяє проводити неупереджену та значно глибшу оцінку економічної складової роботи представника відповідного сектору. На відміну від внутрішнього фінансового контролю, який переважно орієнтований на удосконалення внутрішніх управлінських процесів та попередження фінансових ризиків у межах конкретного суб'єкта, зовнішній фінансовий контроль має більш виражену гарантійну та правоохоронну спрямованість.

Наступний критерій класифікації пов'язано із об'єктом у відношенні до якого здійснюється фінансовий контроль. Справа в тому, що реалізація останнього відносно кожного окремого правоохоронного органу, військового формування, організації, підприємства, установи сектору безпеки і оборони передбачає свої особливості. Внаслідок цього фінансовий контроль щодо кожного суб'єкта – це окремі різновиди відповідної діяльності.

Візьмемо до прикладу таку інституцію сектору безпеки і оборони, як Національна поліція України. Згідно до Закону України «Про Національну поліцію» – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [5].

Відповідно до статті 105 Закону фінансування і матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законом. Майно поліції є державною власністю і належить їй на праві оперативного управління. Органи поліції здійснюють володіння, користування та розпорядження майном у порядку, визначеному законом. Правовий режим земельних ділянок, на яких розміщуються органи (заклади, установи) поліції, визначається законом. Поліція для виконання покладених на неї завдань і повноважень може використовувати службові, у тому числі спеціалізовані, транспортні засоби, судна чи інші плавучі засоби, повітряні судна. Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, роботи, послуги, транспорт та інші матеріально-технічні засоби.

Комунальні та приватні підприємства можуть виділяти органам та підрозділам поліції кошти, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, а також виконувати роботи, послуги, необхідні для виконання повноважень поліції. Органи поліції для виконання покладених на них завдань і наданих їм повноважень можуть за рахунок бюджетних коштів та коштів з інших джерел, не заборонених законом, придбавати приміщення, у тому числі житлові [5].

Безпосередньо в структурі поліції передбачено Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку НПУ головними завданнями якого є: а) забезпечення в межах компетенції дотримання вимог бюджетного законодавства в центральному органі управління поліції при взятті бюджетних зобов'язань згідно з визначеним порядком, своєчасного подання на реєстрацію таких зобов'язань, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, достовірного та в повному обсязі відображення операцій у Бухгалтерському обліку та звітності, зокрема на підставі отриманих документів; б) участь у забезпеченні контролю в центральному органі управління поліції та наявності і рухом майна, використанням фінансових і матеріальних нематеріальних) ресурсів згідно із затвердженими нормативами і кошторисами; в) участь у заходах із запобігання виникненню негативних явищ у фінансово-господарській діяльності центрального органу управління поліції, виявленню і мобілізації внутрішньогосподарських резервів; г) здійснення методичного керівництва та контролю за дотриманням вимог законодавства з питань ведення бухгалтерського обліку, складення фінансової та Бюджетної звітності в установах та організаціях, які належать до сфери правління Національної поліції України тощо [6].

Отже, фінансовий контроль за діяльністю Національної поліції України передбачає розгалужений механізм представлений одночасно декількома суб'єктами, які мають різні повноваження, а також адміністративно-правовий статус. Такий контроль носить цілком публічний, відкритий для громадськості характер, комбінує інструменти зовнішнього та внутрішнього типу, адже безпекові проекти і заходи, виконувані поліцією, мають суспільну орієнтацію. Діаметрально інший різновид фінансового контролю здійснюється відносно Служби безпеки України (далі – СБУ).

Згідно до Закону України «Про Службу безпеки України» закріплює, що СБУ – це державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України. На СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань СБУ також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень проти миру і безпеки людства, тероризму та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Діяльність СБУ, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності Служба безпеки України дотримується принципів поєднання єдиності початковості і колегіальності, гласності і конспірації. Систему Служби безпеки України складають Центральне управління СБУ, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади СБУ. У своїй оперативно-службовій діяльності регіональні органи Служби безпеки України є незалежними від органів місцевої державної адміністрації та місцевого самоврядування, посадових осіб, партій і рухів [7].

Положення статті 18 Закону визначають базові засади фінансування, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення цього державного органу спеціального призначення. Відповідно до зазначеної норми фінансування Служби безпеки України здійснюється Кабінетом Міністрів України за рахунок коштів Державного бюджету України та у порядку, визначеному Верховною Радою України. Отже, законодавець прямо закріплює бюджетний характер фінансового забезпечення СБУ, що передбачає включення відповідних видатків до системи публічних фінансів та їх здійснення в межах устанавленого бюджетно-правового механізму. Зміст статті 18 свідчить про комплексний характер ресурсного забезпечення діяльності Служби безпеки України. Законодавець не обмежується виключно категорією фінансування, а поряд із нею виокремлює матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення. Такий підхід демонструє, що належне функціонування СБУ залежить не лише від безпосереднього виділення бюджетних коштів, а й від створення відповідної матеріальної, організаційної та соціальної інфраструктури, необхідної для виконання покладених на неї завдань [7].

Отже, діяльність СБУ на відміну від поліції, відбувається із суворим дотриманням принципу конфіденційності у зв'язку із чим має більш таємний характер. Фінансові видатки на контррозвідальні, оперативно-розшукові та інші заходи, а також специфіка матеріально-технічного забезпечення органів та підрозділів СБУ не може повністю відкриватись для суспільства, адже це потенційно вплине на ефективність роботи представників відомства. Більшість відомостей про

стан фінансування органу захищені законодавством, а саме режимом державної таємниці. З огляду на це, фінансовий контроль відбувається виключно з боку основних, незалежних зовнішніх державних органів та окремих внутрішніх інституцій. При цьому, органи виконавчої влади, як, наприклад, МВС, не мають права втручатись в роботу СБУ та її фінансову складову.

Третя класифікаційна група пов'язана із обсягом фінансової діяльності конкретного суб'єкта сектору безпеки і оборони, яка підлягає контролю. Відповідно до цього критерію можна виділити комплексний, цільовий та операційний фінансовий контроль. Так, в першому випадку предметом перевірконої діяльності є весь економічний сектор відповідного правоохоронного органу, військового формування, підприємства, установи чи організації, а також всі фінансово-правові відносини в якому останнє є учасником.

Цільовий контроль обмежується конкретним напрямом, закупівлями, використанням певних бюджетних програм, майна, грошових виплат тощо. Наприклад, в 2024 році в Збройних Силах України було проведено аудит виплат військовослужбовцями за підсумками якого Міністерству оборони України вдалось запобігти незаконному використанню понад 334 мільйонів гривень бюджетних коштів. Серед основних порушень виявлених в ході аудиту є відсутність підтвердження виконання бойових завдань військовослужбовцями та видача довідок про роботу у першому ешелоні без фактичного підтвердження на підставі чого виплачувалось додаткове грошове забезпечення («бойові») [8].

Операційний фінансовий контроль є найбільш вузьким за своїм призначенням різновидом, об'єктом якого виступає конкретна фінансова операція, матеріально-технічний ресурс або інша економічно значуща дія, що здійснюється суб'єктом сектору безпеки і оборони. Такий контроль реалізується на первинному рівні руху фінансових і матеріальних ресурсів та спрямовується на своєчасне виявлення фінансових порушень і ризиків, а також запобігання їх подальшому негативному впливу на фінансово-господарську діяльність відповідного суб'єкта сектору.

Висновки. Таким чином, фінансовий контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони є внутрішньо диференційованим напрямом контрольної діяльності, конкретні прояви якого визначаються особливостями організації, функціонування та ресурсного забезпечення відповідного сектору. Його видове різноманіття має об'єктивний характер та зумовлюється неоднорідністю суб'єктного складу сектору безпеки і оборони, відмінностями у правовому статусі його складових, характері виконуваних ними завдань, напрямках використання фінансових і матеріальних ресурсів, а також організації контрольного впливу.

Список використаних джерел:

1. Борець Л.В. Правове регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Київ: Національна академія внутрішніх справ України. 2004. 212 с.
2. Мухтаєв А.О. Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2005. 194 с.
3. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2006. 200 с.
4. Маслоva Я.І. Адміністративно-правові засади управління у сферах автомобільних доріг в Україні: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Одеса: Одеська національна юридична академія. 2010. 210 с.
5. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 №580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
6. Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Національної поліції України. URL: <https://npu.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-departament-finansovogo-zabezpechennya-ta-buhgalterskogo-obliku-nacionalnoyi-politsiyi-ukrayini>
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 №2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
8. «Бойові» виплати: результати аудиту Міноборони військових частин у 2024 році: стаття від 10.01.2025. АРМІЯ-inform. URL: <https://armyinform.com.ua/2025/01/10/bojovi-vyplaty-rezultaty-audytu-minoborony-vijskovykh-chastyn-u-2024-roczii/>