

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.4.90](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.4.90)

УДК 657:658.14

О. І. Целуйко,  
здобувач, Державний університет управління та технології (Київ, Україна)  
ORCID ID: 0000-0002-9782-5011

## ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ В МЕЖАХ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

О. Tseluiko  
Postgraduate, State University of Infrastructure and Technologies (Kyiv, Ukraine)

### MAIN DIRECTIONS OF FINANCIAL SECURITY WITHIN THE FRAMEWORK OF FINANCIAL CONTROL

*У статті визначено проблема правової неврегульованості державного фінансового контролю висвічує ряд проблем, що її обумовлюють: нечіткість формулювань, що веде до неправильного тлумачення правових норм, що стосуються державного фінансового контролю; незгодженість нормативних правових актів; відсутність актів, прийняття яких диктується самою практикою. Зазначено, що прийняття нових нормативних правових актів, які зачіпають питання державного фінансового контролю, має супроводжуватися внесенням відповідних змін до чинних (для приведення їх у відповідність з знову вводяться нормами). Інакше кажучи, прийняття нового акту в відриві від різних галузей права природним чином приведе до численних колізій у законодавстві, порушить цілісність системи законів. Визначено, що для зміни становища доцільно взяти ряд заходів, спрямованих на законодавче (правове) забезпечення державного фінансового контролю, підвищення його ефективності в частині припинення та виявлення фінансових правопорушень, визначення міри відповідальності, а також відшкодування завданих збитків. В результаті відсутності повноцінного фінансового контролю суспільству непомітно нав'язаний загальний консенсус, при якому ніхто не зацікавлений в дотриманні законів і, що особливо важливо, в підконтрольності своєї діяльності з боку кого б то не було.*

*The article identifies the problem of legal unregulated state financial control highlights a number of problems that cause it: the vagueness of the wording, which leads to misinterpretation of legal norms relating to public financial control; inconsistency of normative legal acts; the absence of acts, the adoption of which is dictated by the practice itself. It is noted that the adoption of new regulations that affect the issues of public financial control should be accompanied by appropriate amendments to the existing ones (to bring them in line with the newly introduced rules). In other words, the adoption of a new act in isolation from various branches of law will naturally lead to numerous conflicts in legislation, will violate the integrity of the legal system. It is determined that to change the situation it is advisable to take a number of measures aimed at legislative (legal) support of state financial control, increase its efficiency in terms of termination and detection of financial offenses, determining the degree of liability and compensation for damages. As a result of the lack of full-fledged financial control, a general consensus is imperceptibly imposed on society, in which no one is interested in the observance of laws and, most importantly, in the control of their*

*activities by anyone. In general, the system of regulations of public financial control is presented to us at 4 levels: 1 level - laws, regulations, decrees, regulations in the field of public financial control; Level 2 - professional standards, code of ethics of state financial control; Level 3 - explanations to the standards and code of ethics, guidelines, recommendations for their practical application in specific industries or types of organizations; Level 4 - internal documents, regulations for public financial control. The principle of control in the process of organization and functioning of power is associated with the interaction of interests of the state, society and citizens. The government and its bodies are subject to constant monitoring and control. It is important to find a balance of control mechanisms that would not interfere with the authorities to perform their functions.*

**Ключові слова:** *правова неврегульованість, державне управління, державний фінансовий контроль фінансові правопорушення, суспільство, консенсус.*

**Key words:** *legal irregularities, public administration, public financial control, financial offenses, society, consensus.*

**Постановка проблеми.** Актуальність державного фінансового контролю, його сутність і значення визначаються Конституцією країни. Державний фінансовий контроль більш конкретно є предметом регулювання фінансового законодавства. Тому для того, щоб визначити систему правового забезпечення державного фінансового контролю, необхідно мати чітке уявлення про основи фінансового права.

Сьогодні досить чітко проявляється залежність державного фінансового контролю від якості відповідного правового забезпечення. Проблема правової неврегульованості державного фінансового контролю висвічує ряд проблем, що її обумовлюють: нечіткість формулювань, що веде до неправильного тлумачення правових норм, що стосуються державного фінансового контролю; неузгодженість нормативних правових актів; відсутність актів, прийняття яких диктується самою практикою. Крім того, існуюча і досить громіздка база все більш застаріває. Досить зазначити, що в нормативних актах навіть не закріплена сама категорія державного фінансового контролю.

У той же час не можна не визнати, що за останні роки правова база державного фінансового контролю (а точніше, лише окремих його сторін) кілька розширилася (бюджетний, податковий, митний кодекси, законодавчі акти про контрольні органи і ін.). Наприклад, деякі його питання знайшли відображення в Бюджетному кодексі України. Звичайно, можна дискутувати про те, що окремим питанням надано досить широкий зміст, інші ж, навпаки, не отримали належної проробки. Можна також вказати і на окремі неточності у формулюваннях Кодексу, що стосуються державного фінансового контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади державного фінансового контролю знайшли своє відображення в працях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених, таких як: О. Барановський, Л.В. Дікань, В. Мунтіян, Є.В. Калюга та інших. Питання реформування системи фінансового розглядали Сивульський М.І., Стефанюк І.Б., Іванова І.М., Рубан Н.І., М. Кучерявенко, та інші. Проте аспекти фінансової безпеки і державного фінансового контролю розглядають переважно відокремлено, не виявляючи їх взаємозв'язку. Все це обумовлює актуальність та своєчасність обраної теми дослідження.

**Невирішені частини проблеми.** Однак, незважаючи на глибокі й різнобічні напрацювання в цій галузі, залишилось недослідженим та не визначеними на достатньо рівні основні напрямки фінансової безпеки в межах здійснення фінансового контролю.

**Формулювання мети статті.** З огляду на зазначене, головна ідея статті полягає у визначенні основних напрямків фінансової безпеки в межах здійснення фінансового контролю

**Виклад основного матеріалу.** Але при всіх недоліках Кодекс фактично поклав початок законодавчого закріплення основ державного фінансового контролю в широкому сенсі (тобто не торкаючись окремих структур, окремих специфічних питань) в сучасних умовах, хоча і торкався, природно, лише один з типів державного фінансового контролю, то є фінансово-бюджетний. Відомо, що фінансові інтереси держави значно ширше чисто бюджетних в їх прямому розумінні.

Все це говорить про те, що необхідний документ, комплексно і системно вирішує всі основні питання державного фінансового контролю, правове забезпечення яких в діючих нормативно-правових актах відсутня або розроблено лише частково. Без такого документа правова база фінансових і господарських відносин у державі завжди буде неповною. Негативні наслідки такої неповноти очевидні. Більш того, одне відсутність правового визначення самого поняття державного фінансового контролю може негативно позначатися на ефективності його організації.

Природно, що прийняття нових нормативних правових актів, які зачіпають питання державного фінансового контролю, має супроводжуватися внесенням відповідних змін до чинних (для приведення їх у відповідність з знову вводяться нормами). Інакше кажучи, прийняття нового акту в відриві від різних галузей права природним чином приведе до численних колізій у законодавстві, порушить цілісність системи законів [5, с.137]. Будь-який законопроект не повинен

входити в протиріччя з іншими законодавчими актами, тобто повинен бути максимально інтегрований в загальну законодавчу базу даної галузі права і не створювати додаткових колізій.

В цілому система нормативно-правових актів державного фінансового контролю представляється нам 4-рівневою:

1 рівень - закони, положення, укази, постанови в сфері державного фінансового контролю.

2 рівень - професійні стандарти, етичний кодекс державного фінансового контролю.

3 рівень - роз'яснення до стандартів і кодексу етики, методичні вказівки, рекомендації щодо їх практичного застосування в конкретних галузях або видах організацій.

4 рівень - внутрішні документи, регламенти здійснення державного фінансового контролю [1, с.66].

Принцип контролю в процесі організації і функціонування влади пов'язаний із взаємодією інтересів держави, суспільства і громадян. Влада і її органи підлягають постійному спостереженню і контролю. Важливо знайти баланс контрольних механізмів, які б не заважали владі здійснювати свої функції. У кожному напрямку функціонування влади повинна бути встановлена своя міра контролю, що забезпечує головне: дієвість органів виконавчої влади щодо зміцнення цілісності держави і суспільства, реалізації прав і свобод громадян.

Технологічною проблемою державного фінансового контролю є пошук і встановлення контрольних параметрів для різних суб'єктів і об'єктів сфер виробництва при мінімальних витратах, достовірно фіксувати стан їх фінансової діяльності, а також виявлення критичних точок, в яких фінансові ресурси йдуть з громадського обороту (офшорні зони, бюджетні процеси, корупція і т.д.).

Для зміни становища доцільно вжити ряд заходів, спрямованих на законодавче (правове) забезпечення державного фінансового контролю, підвищення його ефективності в частині припинення та виявлення фінансових правопорушень, визначення міри відповідальності, а також відшкодування завданих збитків. У країні склалося розуміння, що необхідно вдосконалення системи державного фінансового контролю. Парадоксально, але при цьому сама влада ізолюється від нагляду за бюджетними процесом і, зокрема, за величезною кількістю своїх власних оперативних рішень, що саме по собі зумовлює фінансові порушення. В результаті відсутності повноцінного фінансового контролю суспільству непомітно нав'язаний загальний консенсус, при якому ніхто не зацікавлений в дотриманні законів і, що особливо важливо, в підконтрольності своєї діяльності з боку кого б то не було [6, с.24]. Поразка ускладнюється тим, що за останні п'ять років, склався ефективний механізм лобіювання, вибивання коштів від скарбниці, минаючи голосні процедури.

Будь-які державні програми реформування і розвитку економіки для їх успішної реалізації перш за все повинні передбачати адекватну систему державного фінансового контролю, так як прикладів нецільового використання і неповернення державних коштів, а також неефективного управління на підприємствах-безліч, а системи внутрішнього контролю залишають бажати кращого. Більш того, можна стверджувати, що в країні відсутня ефективна система державного фінансового контролю - немає чіткої і повної нормативно-правової бази, структура державного фінансового контролю допускає розмитість функцій, дублювання і паралелізм в їх діяльності, відсутня надійна правова, матеріально-технічна і соціальна база [2, с.63]. Природно, фактична відсутність контролю, і, перш за все, відомчого - перша причина як помилок, так і зловживань у фінансовій сфері управління різними галузями економіки.

У політико-економічному сенсі сутність бюджету розкривається:

а) за економічним змістом - відносинами, що складаються у держави з юридичними і фізичними особами з приводу перерозподілу валового внутрішнього продукту, в зв'язку з необхідністю задоволення економічних, соціальних та політичних інтересів суспільства в цілому і кожного його громадянина окремо;

б) по матеріально - речового змісту - централізованим фондом грошових коштів, що формується для фінансового забезпечення заходів, пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави;

в) за плановою формі - фінансовий документ, складений у вигляді балансу доходів і витрат і затверджується в законодавчому порядку.

За такою логікою, в крупному плані, цільову спрямованість витрачання бюджетних коштів і її результативність можна уявити трьома основними видами:

споживання - витрати, що забезпечують функціонування державних інститутів на основі державних нормативів фінансового забезпечення діяльності елементів цих інститутів, їх структури, складу і чисельності;

суспільне відтворення - забезпечення поточної підтримки та розвитку державного сектора виробництва, державних систем соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, пенсійного та соціального освіти), створення державних резервних фондів і так далі;

збереження і примноження національного багатства - забезпечення створення, збереження і нарощування основних виробничих і невиробничих фондів, культури, науки, системи безпеки особистості і суспільства, обороноздатності країни і безпеки держави [3, с.224].

Відповідно до Концепції національної безпеки України існує система забезпечення національної безпеки, під якою розуміють різний комплекс державних і недержавних інститутів, утворень, органів і організацій, що діють в інтересах забезпечення необхідного рівня соціально-політичної, економічної, оборонної, інформаційної, технологічної, екологічної безпеки. У кожній з них сьогодні проводяться свої специфічні перетворення, що ми бачили на прикладі системи державного фінансового контролю. Однак, відповідно до Концепції національної безпеки країни, ці перетворення повинні відповідати єдиним задумом, забезпечення національної безпеки в сучасних умовах.

Основні напрямки політики забезпечення національної безпеки визначаються життєво важливими інтересами України і необхідністю вироблення та використання ефективних засобів у протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам. Досягнення довгострокових цілей політики забезпечення національної безпеки може бути реалізовано шляхом вирішення комплексу підлеглих їм завдань у всіх сферах безпеки.

Основні напрямки політики забезпечення національної безпеки України у внутрішньо економічній сфері повинні бути націлені на вирішення наступних завдань мобілізації всіх можливих резервів для виходу України з кризи:

- мобілізацію всіх джерел бюджетних доходів податкового характеру;
- централізацію валютних резервів країни, дедоларизацію банківської системи, різке посилення валютного регулювання і контролю, посилення контролю за ціноутворенням і поставками в галузях природних монополій;
- розворот грошово-кредитної політики на підтримку виробництва з відповідним регулюванням відсоткових ставок і грошових потоків;
- вжиття заходів щодо захисту внутрішнього ринку і стимулювання конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників, проведення активної промислової, структурної та науково-технічної політики та ін [4, с.26].

Приведення існуючої системи державного фінансового контролю до рівня, який відповідає сучасним потребам національної безпеки - найважливіша політична, економічна, управлінська, юридична та наукова задача. Створення конструктивної системи державного фінансового контролю, з елементами народного і громадського контролю, в тому числі на рівні регіонів України місцевих органів влади і управління, має стати основним розділом стратегії державного будівництва. Зокрема, посилення контрольних функцій держави послужить зміцненню основ порядку у владі.

Здійснення державного фінансового контролю, як було зазначено раніше, базується на використанні контрольної функції держави, яка не проявляється ізольовано, у відриві від інших функцій. Розкриття сутності фінансів в органічному взаємозв'язку їх функцій дозволяє визначити не тільки сферу поширення фінансових відносин, а й об'єкти фінансового контролю, перспективу його розвитку і т.д., іншими словами, сутність і значення державного фінансового контролю.

В даний час економіка країни несе значні втрати через низьку фінансової, бюджетної, податкової дисципліни, недостатньо ефективної роботи системи державного фінансового контролю. Реальною загрозою економічній безпеці країни є масштабне нецільове використання державних фінансових і матеріальних ресурсів, махінації щодо їх вилучення і часто пряме розкрадання, корупція, вивезення капіталів за кордон і легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

У багатьох державах діють транснаціональні аудиторсько-консультаційні фірми з представництвом в інших країнах. Крім того, існують малі аналогічні служби, а також структури для надання індивідуальних аудиторських послуг. У багатьох фірмах існує внутрішній аудит для здійснення самоконтролю за рівнем витрат, рентабельності, дотриманням оптимального режиму економії і високої якості послуг, що надаються. Внутрішній аудит використовують і в транснаціональних корпораціях [3, с. 223].

Основне завдання аудиторських служб полягає в контролі за дотриманням законодавства, що регулює фінансову і господарську діяльність підприємства, ведення бухгалтерського обліку, складання звітності та забезпечення державних органів і власників об'єктивною інформацією про фінансовий стан. В умовах бізнесу ніхто в діловому світі не сприймає серйозно підприємців, чий звітні дані не підтверджені аудиторськими висновками. Очевидно, з метою зміцнення національної безпеки такого виду перевірок також має знайти місце в єдиній системі державного фінансового контролю.

Будь-які державні програми реформування і розвитку економіки для їх успішної реалізації, перш за все, повинні передбачати адекватну систему фінансового контролю, так як прикладів нецільового використання і неповернення державних коштів, а також неефективного управління на підприємствах, в тому числі приватних, безліч, а системи внутрішнього контролю неефективні. Природно, фактична відсутність контролю, і, перш за все, як показує наш приклад, відомчого, - перша причина як помилок, так і зловживань у фінансовій сфері управління різними галузями економіки.

Особливістю української тіньової економіки є те, що різке стиснення її до допустимих 10% легального сектора може послужити причиною соціальної катастрофи. Населення, зайняте в цьому секторі, стане відкрито безробітним, які не мають можливості купувати будь-які доходи, втратить останню можливість купувати товари за існуючими цінами. Тому наша тіньова економіка, на жаль, поки є свого роду стабілізатором і запобігає багатьом соціальні конфлікти.

У цих умовах, коли і тіньова економіка, і її стиснення є загрозами економічної і соціальної безпеки регіональному господарському комплексу, актуальна соціальна програма з виведення економіки з тіні. Крім традиційних силових методів і контролю над фінансовими потоками потрібна програма з легалізації тіньового бізнесу.

**Висновки.** Державне регулювання є невід'ємною частиною сучасної економіки, обмежуючи тенденції до монополізації, компенсуючи недосконалість ринків і сприяючи виробництву суспільних благ. Загальним для економічно розвинених країн є і зворотний процес - дерегулювання національних економік, усунення законодавчих бар'єрів, що перешкоджають економічному зростанню.

В Україні початок реформ було пов'язано з ліквідацією банків, що діяли в рамках планової економіки обмежень ринкової діяльності. В подальшому, після різкої лібералізації, число обмежень на свободу господарювання стало поступово зростати. Найбільші труднощі на мікрорівні господарювання були пов'язані з реєстрацією юридичної особи, отриманням ліцензій та інших дозволів на початок виробничої діяльності, а також роботою на ринку в умовах поточного контролю і нагляду за веденням господарської діяльності. Відповідні правила, що ставлять необґрунтовані перешкоди ведення господарської діяльності, затверджувалися як на рівні відомств, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Настільки короткий список життєво важливих інтересів основних об'єктів безпеки деякі дослідники доповнюють положеннями про забезпечення поступального економічного розвитку на засадах соціально орієнтованої ринкової економіки, про відродження і державну підтримку сім'ї як первинної комірки громадянського суспільства, про вихід з кризової демографічної та екологічної ситуації та рядом інших.

Інтереси держави, відповідно до згаданої Концепції, полягають у непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальній цілісності України, в політичній, економічній і соціальній стабільності, в безумовному забезпеченні законності і підтримці правопорядку, у розвитку рівноправного і взаємовигідного міжнародного співробітництва.

#### **Список використаної літератури.**

1. Андрюшин С. Общегосударственный финансовый контроль: проблемы организации / С. Андрюшин // Экономист. - 2006. - № 6. - С. 64-71.
2. Барановська В. Державний фінансовий контроль в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення / В. Барановська // Облік, контроль і аналіз в управлінні підприємницькою діяльністю. - Черкаси, 2002. - С. 62-64.
3. Бедринець М. Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / М. Бедринець // Фінанси України. - 2014. - № 2. - С. 223-227.
4. Виговська Н. Господарський, фінансово-господарський та економічний контроль: узгодження термінології / Н. Виговська // Статистика України. - 2008. - № 4. - С. 21-26.
5. Головань М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М. Головань // Фінанси України. - 2003. - № 9 - С. 133-140.
6. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: [монографія] / [Алимов О. М., І. В. Драган, Микитенко В. В. та ін./ за наук. ред. академіка НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К.: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.

#### **References.**

1. Andrijushin S. (2006), "National financial control: problems of organization", Jekonomist, vol. 6, pp. 64-71.
2. Baranovs'ka V. (2002), Derzhavnyj finansovyj kontrol' v Ukraini: problemy ta shliakhy ikh vyrishennia [State financial control in Ukraine: problems and ways of their solution], Cherkasy, Ukraine.
3. Bedrynets' M. (2014), "Development of State Internal Financial Control in Ukraine", Finansy Ukrainy, vol. 2, pp. 223-227.
4. Vyhovs'ka N. (2008), "Economic, financial and economic and economic control: harmonization of terminology", Statystyka Ukrainy, vol. 4, pp. 21-26.
5. Holovan' M. (2003), "State financial control and its reform", Finansy Ukrainy, vol. 9, pp. 133-140.
6. Alymov O. M., Drahan, I. V. and Mykytenko V. V. (2013), Naukovi osnovy natsional'noi stratehii staloho rozvytku Ukrainy [Scientific fundamentals of the national strategy of sustainable development of Ukraine], Derzhavna ustanova «Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannia ta staloho rozvytku NAN Ukrainy», Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 20.04.2019 р.*