

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 14 (27)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i14.p69>

ФІНАНСОВА СИСТЕМА ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА УКРАЇНИ³



Миргород-Карнова Валерія Валеріївна,
кандидат юридичних наук,
викладач-стажист кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет



Шрамко Ірина Петрівна,
Навчально-науковий інститут права,
Сумський державний університет

Фінансова система України була і є предметом багатьох наукових досліджень, як правових, так і економічних, вчені вивчали її структуру, окремі складові тощо. Сучасний стан функціонування фінансової системи України потребує належного перегляду та удосконалення його правового забезпечення, оскільки це гальмує розвиток самої фінансової системи, так і впливає на загальний стан розвитку держави, її економічних та суспільно-політичних відносин, впливає на її міжнародний імідж та гальмує процес європейської інтеграції. У статті зосереджено увагу на функціонуванні фінансової системи України на сьогодні, що обумовлено занепокоєнням щодо її безпеки. Світова глобалізація економіки, активні перетворення, виникнення і розвиток нових фінансово-валютних інструментів, а з цього і нових відносин, що охоплюють і податкові, валютні, банківські правовідносини, правовідносини у сфері господарської діяльності вимагають абсолютно нових підходів у правовому регулюванні функціонування фінансової системи держави. Нерозривний зв'язок фінансової політики з загальною політикою держави, що охоплює економіку, фінанси, соціальну та правову сфери, обумовлює необхідність саме тих реформ, які б відповідали потребам суспільства, держави, головною метою яких має бути наближення фінансової системи нашої держави до міжнародної спільноти та європейського простору. У статті розглянуто ефективність здійснення економічної діяльності держави, доцільність застосування фінансових важелів та механізмів, які залежать, перш за все, від ефективності управлінських рішень суб'єктів, що здійснюють управління фінансовою системою. Серед таких суб'єктів є центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом Фонд державного майна України. Від ефективної діяльності зазначеного органу залежить створення умов функціонування фінансової системи, підвищення ефективності та результативності використання ресурсів, що належать до об'єктів управління Фонду державного майна України.

Ключові слова: фінансова система, Фонд державного майна України, управління, суб'єкт управління, об'єкт управління.

³ Робота виконана в рамках проекту № 0118U003582

Myrhorod-Karpova V.V., Shramko I.P. Financial system as the object of the management by the State Property Fund of Ukraine. The financial system of Ukraine was and is the subject of many scientific studies, both legal and economic, scientists studied its structure, separate components, etc. The current state of functioning of the financial system of Ukraine requires proper revision and improvement of its legal support, as it impedes the development of the financial system itself and affects the general state of development of the state, its economic and socio-political relations, affects its international image and hinders the process of European integration. The article focuses on the problems of functioning of the financial system of Ukraine, due to concerns about its security. World globalization of the economy, active transformation, the emergence and development of new financial and monetary instruments, and on the basis of this new relations, covering both tax, currency, banking relationships, legal relationships in the field of economic activity require absolutely new approaches in the legal regulation of the functioning of the financial system of the state. The inextricable link between financial policy and the general policy of the state embracing the economy, finance, social and legal sphere, necessitates the reforms that are in line with the needs of society, the state whose main goal is to bring the financial system of our state closer to the international community and European space. The article considers the effectiveness of the state economic activity, the feasibility of using financial leverage and mechanisms that depend, above all, on the effectiveness of managerial decisions of entities that manage the financial system. Among such entities is a central executive body with a special status of the State Property Fund of Ukraine. The effective functioning of the said body depends on the creation of conditions for the functioning of the financial system, increasing the efficiency and effectiveness of the use of resources belonging to the objects of management of the State Property Fund of Ukraine.

Key words: financial system, State Property Fund of Ukraine, management, subject of management, object of management.

Сучасний стан функціонування фінансової системи України потребує належного перегляду та удосконалення його правового забезпечення, оскільки це гальмує розвиток самої фінансової системи, так і впливає на загальний стан розвитку держави, її економічних та суспільно-політичних відносин, впливає на її міжнародний імідж та гальмує процес європейської інтеграції. Така криза обумовлена проблемами в управлінні фінансовою системою України, неправильним розподілом фондів, хибністю управлінських рішень, недосконалістю державної служби, до якої сьогодні прикута значна увага. Всі ці проблеми потребують детального аналізу та їх вивчення для вирішення проблем у зазначеній сфері. Набутий, за період незалежності України, досвід у сферах законодавчої діяльності, державного й відомчого управління, переконливо доводить, що управління суспільством, організація діяльності державного апарату, функціонування економіки, за сучасних умов повинні ґрунтуватись на наукових дослідженнях, узагальненні практичного досвіду здійснення управлінської діяльності, особливо у сфері управління фінансовою системою.

Правове регулювання управління фінансовою системою на сьогодні відіграє особливо актуальну роль, оскільки будучи елементом механізму державного (соціального) управління, саме право по відношенню до управляючої підсистеми, в даному випадку мова йде про фінансову систему, є

засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, по відношенню до підсистеми, якою управляють, засобом організуючого впливу на свідомість та діяльність об'єктів, якими управляють. Саме тому право є не тільки формою, але і найважливішим засобом управління, і від високого рівня його впливу залежить ефективність функціонування фінансової системи. В сучасних умовах демократичної, правової та соціальної держави, адміністративне управління фінансовою системою Фондом державного майна України спрямоване, перш за все, на забезпечення основоположних прав і свобод людини та її законних інтересів у сфері акумулювання та розподілу публічних коштів.

Фінансова система України була і є предметом багатьох наукових досліджень, як правових, так і економічних, вчені вивчали її структуру, окремі складові тощо. Зокрема, зазначеній тематиці були присвячені дослідження таких науковців, як: О. П. Гетьманець, Н.Я. Кравчук, Т.А. Кобзева, І.І. Людькова, О.М. Резнік, В.К. Шкарупа, Т.М. Ямненко та ін... Проте, на сьогодні не достатньо розроблена тема участі Фонду державного майна в управлінні фінансовою системою чи її окремими елементами, що впливає на управлінську діяльність Фонду державного майна і прийняття ним управлінських рішень у зазначеній сфері.

Метою статті є розгляд проблемних аспектів адміністративно-правового статусу Фонду державного майна як суб'єкта управління фінансовою системою України та розгляд питання фінансової системи як об'єкта управління Фонду державного майна. Досягнення поставленої мети можливе через виконання таких завдань:

- визначення поняття фінансової системи України, її структури;

- проаналізувати адміністративно-правовий статус Фонду державного майна як суб'єкта управління фінансовою системою чи її окремими елементами;

- визначити проблемні питання управління фінансовою системою саме Фондом державного майна України та визначити перспективи подальшого вирішення зазначених проблем.

Поняття фінансової системи досить багатоаспектне як і сама фінансова система. В загальному розумінні система це не що інше як певна сукупність відповідних елементів, що складають цілісне утворення, яке має властивості, відмінні від її складових елементів. Система може включати в себе підсистеми та відповідні елементи. Функціонально-структурна упорядкованість системи говорить про її організацію. Але відмінність системи у соціальній сфері полягає в наявності саме таких ознак системи, як: мета, взаємозв'язки елементів, ресурси, що забезпечують її функціонування та органи управління. Як і для будь-якої іншої керованої системи для фінансової системи України характерні її суб'єкти управління та об'єкт управління. Дослідивши з різних точок зору розуміння фінансової системи, І.В. Попов, узагальнив зазначене поняття і пропонує розуміти фінансову систему України як сукупність економічних відносин, що склалася історично з приводу формування, розподілу і використання фондів грошових коштів держави, суб'єктів господарювання та домогосподарств, розподілу і перерозподілу ВВП, які реалізуються за допомогою фінансового апарату на основі фінансового законодавства країни [6].

Більш широкий за змістом, пропонує підхід, Л.А. Сиволап, автор називає два ключових аспекти щодо визначення поняття фінансової системи: з однієї сторони, автор зазначає, що це сукупність фінансових інститутів, кожний з яких сприяє утворенню та використанню відповідних централізованих та децентралізованих фондів коштів для здійснення фінансової діяльності держави, тобто діяльності з приводу мобілізації, розподілу та використання централізованих та децентралізованих фондів коштів для виконання завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування, за для досягнення суспільного

блага. З іншого боку, (в організаційному аспекті), фінансову систему науковець пропонує розглядати як сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють у межах своєї компетенції керівництво фінансовою діяльністю держави та підприємств, установ, організацій, що беруть у ній участь [9]. Деяко схожої думки, дотримується В.М. Опарін, автор називає це внутрішньою та зовнішньою організаційною будовою фінансової системи. За внутрішньою структурою, автор зазначає, що фінансова система – сукупність відносно відособлених взаємопов'язаних сфер і ланок, що відображають специфічні форми і методи фінансових відносин. За організаційною будовою фінансова система – сукупність фінансових органів та інституцій, які управляють грошовими потоками [5].

Фінансова система держави має досить складну внутрішню структуру, що залежить від ознаки групування окремих суб'єктів фінансових відносин. Такими відмінними ознаками структуризації є: фінансові органи та інституції, суб'єкти фінансових відносин, рівень економічної системи, рівень формування фінансових відносин, формування і використання фондів грошових коштів, функціональне призначення суб'єктів фінансових відносин [4, с. 92].

Процес управління фінансовою системою як об'єктом управління Фонду державного майна - це функціонування цієї системи, яке забезпечує збереження її структури, підтримку режиму діяльності, реалізації програм, мети і досягнення кінцевого результату – суспільного блага. Першочерговими завданнями органів управління фінансовою системою, в тому числі й Фонду державного майна України є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових системи та фінансових відносин. Це можливо лише за умови чіткого розмежування функцій і повноважень між уповноваженими органами та інституціями, до функцій та повноважень яких належить управління фінансовою системою. Тому управління фінансовою системою як об'єкта управління Фондом державного майна України містить у собі ряд функціональних елементів, зокрема такі: прогнозування, планування, оперативне управління, контроль і регулювання. На виконання функцій держави спрямована діяльність кожного її органу, який наділений для цього певною сукупністю повноважень та компетенцією, або так званою правосуб'єктністю. Крім того, виконання функцій та повноважень органами державної влади вимагає від них здійснення фінансової діяльності, пов'язаної з використанням певних фондів. Проте міра участі у фінансовій діяльності кожного органу

залежить від обсягу його повноважень, завдань, правового статусу. Відомо, фінансова система України концентрує в собі фінансові ресурси держави (у першу чергу і головним чином, бюджет, валютні резерви, високоліквідні активи) та органів місцевого самоврядування, Державного пенсійного фонду, фінанси Національного банку та комерційних банків, корпоративного сектору, фінанси підприємств, підприємницької сфери, населення, а також ресурси фінансового ринку (фондовий ринок, ринок капіталів, валютний ринок тощо) та ринку фінансових послуг (страхова справа, недержавні пенсійні фонди, інститути спільного інвестування, кредитні спілки, гральний бізнес, ломбарди), страхові резервні фонди, благодійницькі (децентралізовані) фонди [3, с. 25]. Окремі з цих фондів, ми можемо визначити як об'єкт управління Фонду державного майна України, а відповідно і стверджувати, що зазначений орган є суб'єктом, що приймає участь в управлінні фінансовою системою держави.

Як зазначає Т.А. Кобзева, фінансова система як об'єкт державного управління є підвідомчою сферою, тобто безпосереднє управління процесами формування, розподілу та використання публічних коштів покладене на спеціально уповноважені органи державної влади, що здійснюють управлінські функції від імені держави та в межах чітко визначеної компетенції і підпорядкована владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто забезпечуються зміст та сутність загально правової категорії «система», а саме між суб'єктом та об'єктом державного управління не існує абсолютних меж – система, яка управляє, будучи суб'єктом стосовно того чи іншого об'єкта, сама, у свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта [2, с.16]. У загальному розумінні суб'єктами управління фінансовою системою є уповноважені органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації (незалежно від форм власності) та фізичних осіб, діяльність яких відповідно до чинного національного законодавства пов'язана з реалізацією законних прав і виконанням покладених на них обов'язків у сфері мобілізації, розподілу, використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, здійснення контролю в зазначеній сфері, що відбувається в межах бюджетної та кредитної систем, загальнообов'язкового державного страхування, а також фінансів підприємств.

Серед чисельності зазначених суб'єктів розглянемо адміністративно-правовий статус Фонду державного майна як суб'єкта управління фінансовою системою і зазначимо, що у своїх діях Фонд державного майна України повинен

спиратися на вироблені практикою та узагальнені теорією основні правила або, інакше кажучи, принципи управлінської діяльності. Діяльність Фонду державного майна України ґрунтується на принципах верховенства права, законності, безперервності, відкритості, прозорості та відповідальності.

Згідно із Законом України «Про Фонд державного майна України» [7] ФДМУ є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. При цьому у ст. 1 вказаного Закону зазначено, що особливості спеціального статусу Фонду державного майна України полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення за посади Голови ФДМУ. Однак, з такою позицією не погоджується Ю.В. Ващенко, адже на думку автора, порядок формування керівного складу державного органу може розглядатися як одна з особливих ознак державного органу, але в жодному випадку не як єдина ознака спеціального статусу. Необхідність надання органу спеціального статусу може бути зумовлена його особливими функціями, і саме для цього є необхідним зокрема визначення особливого порядку призначення на посади та звільнення керівників, а також установа особливих взаємовідносин з іншими органами [1, с. 37]. На цьому наголошує і А.М. Цветков, автор зазначає, що центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом - це вид органів виконавчої влади, який входить до групи центральних органів виконавчої влади. Він має визначення Конституцією України та законами особливі завдання та повноваження, щодо нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольної, підзвітності, а також призначення й звільнення керівників та вирішення інших питань. Цей орган виконавчої влади очолює його голова [10, с. 52].

Основним завданням органів управління фінансовою системою є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Цього досягають чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інституціями [9, с. 368]. Серед таких органів необхідно відзначити Фонд державного майна України. Якщо розглядати адміністративно-правовий статус Фонду державного майна України як суб'єкта управління фінансовою системою держави, то саме в організаційному аспекті можна сказати, що Фонд державного майна з цієї точки зору є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами

державної власності, у тому числі корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності. До основних завдань Фонду державного майна України, серед яких завдання у сфері управління фінансовою системою, належать: 1) реалізація державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; 2) організація виконання Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, інших актів законодавства та здійснення контролю за їх виконанням; 3) управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави у статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (у тому числі шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду державного майна України; 4) захист майнових прав державних підприємств, а також державних пакетів акцій (часток), що належать до сфери управління Фонду державного майна України на території України; 5) здійснення контролю у сфері організації та проведення приватизації державного майна, відчуження державного майна у випадках, встановлених законодавством, передачі державного майна в оренду та користування; повернення у державну власність державного майна, що було приватизоване, відчужене або вибуло з державної власності з порушенням законодавства; управління корпоративними правами держави, які перебувають у сфері його

управління; 6) державне регулювання у сфері оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності; 7) сприяння процесу демонополізації економіки і створенню умов для конкуренції виробників; 8) співробітництво з міжнародними організаціями у реалізації державної політики у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна у межах покладених на нього повноважень, управління корпоративними правами держави, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності [7].

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна дійти висновків, що Фонд державного майна України, є державним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом і є суб'єктом, що приймає участь в управлінні фінансовою системою України. Адміністративно-правовий статус Фонду державного майна України як суб'єкта управління фінансовою системою потребує належного вдосконалення його правового регулювання. Як суб'єкт управління Фонд державного майна України наділений відповідною правосуб'єктністю. Для вирішення проблем управління фінансовою системою Фондом державного майна України як суб'єкта, необхідно визначити на законодавчому рівні чітке розуміння поняття самої фінансової системи, оскільки в його розумінні на сьогодні немає єдиного підходу. Функції і повноваження Фонду державного майна України мають бути удосконалені у напрямку управління фінансовою системою, для чіткого розмежування цих функцій від інших органів державної влади та управління. Від якісного управлінського рішення Фонду державного майна України залежить функціонування фінансової системи нашої держави, тому подальшого вивчення потребують форми та методи управління фінансовою системою держави саме Фондом.

Література :

1. Ващенко Ю.В. До питання про місце в системі органів державної влади України Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Адміністративне право і процес. № 4. 2014. С. 31-41.
2. Кобзева Т. А. Адміністративно-правове забезпечення управління фінансовою системою України: монографія. Суми. Сумський державний університет, 2018. 433 с.
3. Ковальчук А.Т. Фінансове право України. Стан та перспективи розвитку. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 488 с.
4. Кравчук Н. Фінансова система держави: теоретична концептуалізація та проблеми структурування. Світ фінансів. Вип. 3. 2006. С. 80-94.
5. Опарін В.М. Фінанси. Економічна енциклопедія, т. 3. – С. 797.
6. Попов І.В. Проблемні аспекти забезпечення стабільності фінансової системи України. Інвестиції: практика та досвід. № 11. 2012.

7. Про Фонд державного майна України: Закон України від 09.12.2011 № 4107-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2012. № 28. ст.311.
8. Селюченко Н.С., Шмігельська З.К. Управління фінансовою системою України. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/15915/1/56_366-371_Vis_725_Ekonomika.pdf.
9. Сиволап Л.А. Сучасний стан фінансової системи в Україні. Економіка: реалії часу. № 3. 2016. С. 50-55.
10. Цветков А.М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. кандидата юрид. наук.: 12.00.07. Х., 2003. С. 224.