

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

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 25 (38)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i25.p97>

**НАПРЯМКИ АДАПТАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО  
ЗАКОНОДАВСТВА ЄС З УРАХУВАННЯМ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ НОВОЇ  
ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ  
СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ**



**Сухонос Віктор Володимирович,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет



**Гаруст Юрій Віталійович,**  
доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет



**Васильєва Тетяна Анатоліївна**  
доктор економічних наук, професор,  
директор Навчально-наукового інституту фінансів, економіки та  
менеджменту імені Олега Балацького,  
Сумського державного університету  
провідний науковий співробітник проекту №0118U003582



**Мельник Вадим Іванович,**  
докторант кафедри адміністративного,  
господарського права та фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет



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

Стаття присвячена висвітленню однієї з найактуальніших проблем України – проблемним аспектам її економічної безпеки. Автори висвітлюють сучасний стан економіки України та аналізують думки вітчизняних та зарубіжних науковців з приводу подолання економічної кризи в країні. Досліджується сучасний стан правового забезпечення основ фінансово-економічної безпеки України. Акцентується на вирішальній ролі реформування та створенні нової концепції фінансової системи України.

Аналізується закордонний досвід забезпечення економічної безпеки країни. У роботі відводиться вирішальна роль саме реформуванню системи органів державної влади задля зменшення корупційного елементу в державних процесах.

Автори визначають, що фінансова система є значущою соціальною сферою в суспільстві, від стану якої залежить не тільки економічна безпека та надійність країни, а й потенціал держави на світовій арені в цілому. Саме тому в статті відводиться увага щодо розроблення нової ефективної концепції, яка б перебудувала всю галузь фінансової системи держави має бути пріоритетним у державній та регіональній політиці. Це зумовлює актуальність вивчення основних проблем і недоліків діючої фінансової системи України, а також об'єктивну необхідність запровадження нової концепції забезпечення економічної безпеки України.

В Концепції пропонуються способи оптимізації діяльності та структури суб'єктів управління фінансовою системою в Україні, координації та взаємодії між ними. Надаються пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Окреслюються критерії оцінювання ефективності управління фінансовою системою.

Концепція передбачає реформування органів Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Державної митної служби, Державної фіскальної служби, Державної аудиторської служби, Служби фінансового моніторингу, Офісу генерального прокурора України, а також комплексне вирішення завдань з реалізації державної політики у сфері економіки та фінансів, забезпечення економічної безпеки країни, протидії економічній злочинності, зменшенню рівня тіньової економіки, контролю за повнотою надходжень митних і податкових зборів, а також за ефективним використанням коштів Державного бюджету.

Ключові слова: економічна безпека України, адміністративно-правові засади економічної безпеки, система органів забезпечення економічної безпеки України.

**Sukhonos V.V., Harust Yu.V., Vasilieva T.A., Melnik V.I., Mirgorod-Karpova V.V. Directions of adaptation of the financial legislation of Ukraine to the eu legislation taking into account the implementation of the concept of the new innovative model.** The scientific article is devoted to the coverage of one of the most pressing problems of Ukraine - problematic aspects of its economic security. The authors cover the current state of Ukraine's economy and analyze the views of domestic and foreign scholars on overcoming the economic crisis in the country. The current state of legal support of the foundations of financial and economic security of Ukraine is studied. The emphasis is on the crucial role of reforming and creating a new concept of the financial system of Ukraine.

The foreign experience of ensuring the economic security of the country is analyzed. The paper plays a crucial role in reforming the system of public authorities in order to reduce the corruption element in public processes.

The authors define that the financial system is a significant social sphere in society, on the state of which depends not only the economic security and reliability of the country, but also the potential of the state on the world stage as a whole. That is why the article focuses on the development of a new effective concept that would restructure the entire sector of the financial system of the state should be a priority in state and regional policy. This determines the urgency of studying the main problems and shortcomings of the current financial system of Ukraine, as well as the objective need to introduce a new concept of economic security of Ukraine.

The Concept proposes ways to optimize the activities and structure of the subjects of financial system

management in Ukraine, coordination and interaction between them. Proposals are provided for improving the administrative legislation that defines liability for financial offenses. Criteria for evaluating the effectiveness of financial system management are outlined. The concept envisages reforming the bodies of the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the State Tax Service of Ukraine, the State Customs Service, the State Fiscal Service, the State Audit Office, the Financial Monitoring Service, the Office of the Prosecutor General of Ukraine. state policy in the field of economy and finance, ensuring the economic security of the country, combating economic crime, reducing the shadow economy, control over the completeness of customs and tax revenues, as well as the effective use of the State budget.

Keywords: economic security of Ukraine, administrative and legal bases of economic security, system of bodies of ensuring economic security of Ukraine.

Сучасна Україна має цілий ряд проблемних питань, які суттєво ускладнюють її подальший розвиток та повноцінну інтеграцію до високорозвиненої європейської спільноти. Зокрема, одним із таких слабких місць нашої країни на сьогодні є її фінансова система, яка не забезпечує у повній мірі виконання державою своїх завдань і функцій, не сприяє її економічному зміцненню та розвитку. Адже, саме стабільне й ефективне функціонування фінансової системи України дасть змогу захистити її економічний суверенітет, стримати кризу, розпочати стале економічне зростання й забезпечити виконання державою конституційних прав і свобод людини та громадянина на гідне життя. Від ефективності діяльності фінансової системи значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

Держава як універсально-політична форма організації суспільства має ряд ознак, ними є: суверенітет, територія, державна влада, народ, механізм держави, система податків, державні символи, а також фінансові ресурси. Саме за рахунок акумулювання та розподілу фінансів забезпечується розвиток усіх сфер виробництва в цілому та суспільних відносин, що існують в державі, зокрема.

Існуюча нині в Україні модель функціонування фінансової системи країни за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам нашого суспільства та загальновизнаним міжнародним економічним стандартам. Дана ситуація пояснюється тим, що в нас досі не сформовано сучасний та ефективний механізм управління фінансовою системою країни. Зважаючи на те, що Україна є молодого державою, і її економіка перебуває в перехідному стані, то за таких обставин фінансова система є найбільш вразливою та нестійкою категорією, на яку впливають як макроекономічні, так і мікроекономічні чинники та фактори. Тому важливою умовою її функціонування в даних умовах місця і часу є забезпечення балансу між усіма її структурними

елементами та забезпечення їх поступового розвитку.

Фінансова система України як об'єкт управління підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто забезпечується зміст та сутність загально-правової категорії «система», а саме: між суб'єктом і об'єктом державного управління не існує абсолютних меж — система, яка управляє, будучи суб'єктом відносно того чи іншого об'єкта, сама, в свою чергу, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави адміністративне управління фінансовою системою спрямоване на забезпечення в першу чергу прав і свобод людини та її законних інтересів у сфері акумулювання та розподілу публічних грошових коштів. Відтак, ефективне функціонування фінансової системи залежить від організації управління нею. Управління фінансами, як і будь-якою іншою системою, включає дві основні складові: органи управління та форми і методи управлінської діяльності. Основним завданням органів управління фінансовою системою, в свою чергу, є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Це досягається чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інституціями.

Фінансова система нашої держави являє собою дуже складний механізм, ефективність функціонування якого залежить від двох визначальних чинників. По-перше, від законодавчої урегульованості, налагодженості та збалансованості фінансових відносин у суспільстві. Це насамперед вибір правильної і доцільної для країни фінансової моделі розвитку, яка буде стимулювати виробника та, відповідно, й суспільство. По-друге, злагоджена діяльність суб'єктів фінансової системи залежить від організації державного управління нею. При цьому, головним важливим чинником є дієвість самого адміністративно-правового механізму

управління фінансовою системою країни, а також чітке законодавство, що забезпечує безперервну та гармонійну роботу цієї системи в цілому. Відсутність або неефективне використання цих передумов не дасть змоги цілеспрямовано здійснювати управління фінансами.

Стрімкі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування фінансової системи України, а також курс нашої держави на євроінтеграцію детермінують потребу в реформуванні системи управління фінансовою системою нашої країни та подальшої її адаптації до суспільних потреб і можливостей держави. Однак, за весь час незалежності України цілісної реформи її фінансової системи так і не відбулося, хоча було ухвалено низку законів, що регулюють діяльність суб'єктів управління. Але, незважаючи на те, що суб'єктам управління фінансовою системою України, за останні роки значно збільшили повноваження та функції, інколи зовсім їм не властиві, покращення в вітчизняній економіці не відбулись, та навпаки посилилась економічна криза. Ця, штучно створена ситуація значно переобтяжує бюджет держави та, природно, призводить до корупційних схем усередині цих органів. Саме тому потрібен, насамперед, системно-функціональний підхід, який дасть змогу вдосконалити діяльність органів управління фінансовою системою України шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Відсутність дієвого механізму управління національною фінансовою системою, у свою чергу, обумовлюється перш за все недосконалістю її нормативно-правового підґрунтя та організаційно-інституційного базису, а саме: мінливістю національного законодавства, наявними в ньому недоліками і прогалинами, неякісною та неефективною роботою органів фінансового контролю. Натомість завдяки розширенню повноважень в країні сформувалися занадто самостійні правоохоронні "монстри", функції яких дублюються, що призвело до постійного тиску на бізнес та "нездоровій" конкуренції між ними з цього приводу. Ці негативні чинники виливаються у низку проблем в ході накопичення, розподілу та використання фінансових ресурсів, в тому числі сприяють процвітанню такого суспільно небезпечного та руйнівного явища як корупція.

Таким чином, якщо усунути дублювання та чітко розмежувати функції органів управління фінансовою системою України за принципом "кожний відповідає за свій окремий напрямок", налагодити ефективний контроль за їх діяльністю,

у тому числі парламентський і громадський, та процесуально закріпити принципи діяльності кожного з них, це надасть можливість значно скоротити чисельність цих органів, та в разі зменшити витрати на їх утримання, а вивільнені кошти використати на технічне переоснащення цих структур, підвищення заробітних плат працівникам тощо.

Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури органів управління фінансовою системою України шляхом: реформування структурних ланок контролюючих та правоохоронних органів; розмежування сфер відповідальності, з чітким визначенням, функцій та завдань органів управління; ліквідацію паралелізму й дублювання в діяльності окремих правоохоронних та контролюючих органів; визначення обґрунтованої й максимально оптимальної структури та штатної чисельності кожного органу управління; поступового запровадження, залежно від характеру покладених завдань, диференційованих нормативів штатної чисельності органів управління та навантаження на працівників усіх рівнів.

Окрім цього, передбачені Концепцією заходи з реформування ґрунтуються на сформованих світовою практикою загально визнаних принципах функціонування правоохоронних та контролюючих органів відповідно до загально визнаних міжнародних демократичних стандартів, серед яких ключове значення мають такі: пріоритетність законодавчої регламентації завдань, функцій і порядку діяльності таких органів; незалежність органів управління фінансовою системою України від органів влади, посадових та політичних осіб у межах, визначених Конституцією і законами України; посилення відповідальності правоохоронних та контролюючих органів, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед юридичними особами та громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням цих органів з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії; закріплення принципів ефективності, відкритості та добросовісності в діяльності органів управління фінансовою системою України.

В Концепції пропонуються способи оптимізації діяльності та структури суб'єктів управління фінансовою системою в Україні, координації та взаємодії між ними. Надаються пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Окреслюються критерії оцінювання ефективності управління фінансовою системою.

Концепція передбачає реформування органів Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової служби України, Державної митної служби, Державної фіскальної служби, Державної аудиторської служби, Служби фінансового моніторингу, Офісу генерального прокурора України, а також комплексне вирішення завдань з реалізації державної політики у сфері економіки та фінансів, забезпечення економічної безпеки країни, протидії економічній злочинності, зменшенню рівня тіньової економіки, контролю за повнотою надходжень митних і податкових зборів, а також за ефективним використанням коштів Державного бюджету.

#### КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ.

Проблеми, які потребують розв'язання

Війна на Сході України, анексія Криму, переорієнтація бізнесу зі Сходу на Захід та повна зупинка економіки на 2 місяці через пандемію викликану вірусом Covid 19 призвели до різкого спаду ВВП України. Так, Міжнародний валютний фонд спрогнозував падіння ВВП України в 2020 році до 8,2 відсотка. Враховуючи прогнозні макроекономічні показники Міністерства Фінансів України - 3 985,5 млрд.грн. спад ВВП складе близько 327 млрд.грн. Відповідно Державний бюджет України, який і так має близько 300 млрд.грн. дефіциту який потрібно чимось перекривати, ще суттєво збільшиться. Отже, головна проблема України – недостатньо коштів у Державному бюджеті для того щоб керівництву країни профінансувати всі заплановані витрати. Концепція направлена на вирішення цієї проблеми в контексті її головних складових.

1. Не ефективне використання зовнішніх запозичень (кредити, позики, інвестиції, міжнародна фінансова допомога, тощо).

Кредити та позики потрібно буде колись віддавати з відсотками. Так, станом на 31.07.2020 року борг України сягнув 85 млрд.дол. що вдвічі перевищує доходну частину закладену в Державному бюджеті на 2020 рік (1 093 млрд.грн. – 40,5 млрд.дол), а всі наші запозичення йдуть на покриття раніше отриманих кредитів, а не на оздоровлення вітчизняної економіки. Тому на кредити та позики варто не розраховувати аби не довести країну до банкрутства.

Інвестиції в Україну відповідно до даних Державної служби статистики станом на 1.10.2019 року складають 35,8 млрд. дол та мають тенденцію до зниження (2019 р.-2,5 млрд. дол, 2011 р. – 6 млрд. дол.). Причина - відсутність захисту інвестора з боку держави. При чому основна країна

інвестор це Кіпр (близько 10 млрд. дол.). Зрозуміло що це кошти виведені з України в офшорну зону та потім легалізовані через інвестиції.

Обсяги міжнародної допомоги Україні за роки незалежності за останніми даними Кабінету Міністрів України, становлять 44 мільярдів доларів і понад 15,6 мільярда євро. Ця сума десь приблизно корелюється з сумою Державного боргу та є більшою ніж весь зовнішній борг України. Проте узагальнених даних про те, за якими саме каналами, у які періоди та скільки міжнародної допомоги було перераховано Україні, в жодному українському відомстві не надають. Це свідчить про відсутність будь якого контролю з боку Держави за її ефективним використанням. Враховуючи те що сума міжнародної допомоги значно перевищує суму інвестицій, то ефективне її використання може суттєво покращити економічні показники України.

2. Не залучення внутрішніх економічних резервів країни:

2.1. збільшення надходження від податків і зборів;

Відповідно до даних Державної податкової служби України рівень добровільної сплати податків в Україні становить близько 97 %. Але ж це сплата задекларованих податків без скруток, схем мінімізації та інших механізмів ухилення. Враховуючи карантинні обмеження на заборону документальних перевірок платників податків, а також те що близько 40 % (за даними соціологічного опитування Центру Разумкова) найманих працівників отримують заробітну платню в конвертах (тіньову зарплату) можемо стверджувати що сьогодні в Україні фактично кожний другий підприємець мінімізує свої податкові зобов'язання. Тобто приблизно ще один Державний бюджет до скарбнички України не доходить.

Ще гірша ситуація на митниці. Завдяки нечіткому законодавству щодо обчислення фактичної вартості товару що ввозиться в Україну через митні пункти пропуску, Державний бюджет за різними підрахунками вітчизняних та закордонних експертів втрачає від 5 до 8 млрд.дол. щороку саме від «сірої контрабанди» (заниження ввізної вартості). Підрозділи постаудиту які мають діяти в Державній митній службі та виявляти фактичне заниження вартості ввезеного майна, фактично не працюють. Це призводить до недобросовісної конкуренції серед імпортерів. Ще гірша ситуація з експортом що є основним джерелом для відшкодування податку на додану вартість. Відповідно до звіту ДФС за 2018 рік до Державного бюджету надійшло 210,8 млрд.грн. ПДВ, а відшкодовано 131,7 млрд.грн. ПДВ., при цьому

залишок невідшкодованого ПДВ склав 28,7 млрд.грн. Враховуючи, що ПДВ відшкодовується у разі якщо він раніше вже був нарахований та сплачений до бюджету, то в загальному надходженні ПДВ до Державного бюджету експортери вже його сплатили в сумі 160,4 млрд.грн. що складає 76 % від всієї сплати ПДВ по країні платниками цього податку. Це однозначно не можливо враховуючи загальний ВВП по країні. Відповідно Держава відшкодовує податок який раніше не сплачений, а тому втрачає кошти Державного бюджету завдяки схемам мінімізації.

2.2. зменшення видатків за рахунок оптимізації державних інституцій;

Відповідно до Постанови КМУ від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» сьогодні в Україні діє 18 міністерств, 29 Державних служб, 16 Державних агентств, 4 Державні інспекції, 2 Державних комітети, Національна комісія зі стандартів державної мови, Національна поліція України, Український інститут національної пам'яті, Фонд державного майна України, Пенсійний фонд України, обласні, місцеві та районні державні адміністрації. Дуже часто функції, завдання та повноваження центральних органів виконавчої влади дублюються (вони самі під себе їх розробляють), і це призводить до збільшення тиску на суб'єктів господарювання, бюрократії в отриманні дозвільних документів, корупції, а головне це все суттєво збільшує видатки Державного бюджету через необхідність фінансування цих державних чиновників.

Також суттєве навантаження на видаткову частину Державного бюджету дають правоохоронні органи. На жаль, в Україні, не має законодавчо визначеного переліку правоохоронних органів. Так в сфері управління фінансовою системою країни боротьбою з економічною злочинністю згідно Кримінально-процесуального кодексу України займаються підрозділи:

1. СБУ
2. Національної поліції
3. Податкової міліції ДФС
4. Офісу ГПУ
5. НАБУ
6. ДБР

Останні два правоохоронні органи (НАБУ та ДБР) здійснюють досудове слідство по кримінальним провадженням якщо економічні злочини скоєні лише державними службовцями та в їх діях є корупційна складова. СБУ здійснює лише контррозвідувальні заходи щодо забезпечення економічних інтересів України. Податкова міліція ДФС має право проводити досудове розслідування певної категорії економічних злочинів, в

основному, пов'язаних з несплатою податків. Офіс Генерального прокурора здійснює лише процесуальне керівництво в кримінальних провадженнях по економічним злочинам які розслідуються правоохоронними органами. Єдиний правоохоронний орган, який має право проводити досудове розслідування по переважній більшості економічних злочинів це слідчі Національної поліції, але ж восени 2019 року підрозділи Департаменту захисту економіки від злочинних посягань, які викривали ці злочини, були реорганізовані. А враховуючи переважаність слідчих Національної поліції кримінальними провадженнями щодо розслідування злочинів загально-кримінального характеру можна зробити висновок, що сьогодні в Україні не має жодного правоохоронного органу який би міг протистояти економічній злочинності та тіншовій економіці. Враховуючи це, можемо констатувати, що фактично в Україні штучно створені умови для безконтрольного та безкарного розкрадання Державного бюджету та сприятливі умови для процвітання тіншової економіки.

Однак, не зважаючи на це, вказані правоохоронні органи, виконуючи свої повноваження відповідно до статистичних відомостей, у 2017 році направили до суду клопотань, стосовно проведення обшуку житла чи іншого володіння особи в кількості 118 884 штук, що в порівнянні, в 45 разів більше, ніж в 2012 році! А кількість клопотань щодо тимчасового доступу до речей і документів склала 257 744 штук. І більшість з них по економічним злочинам. Приблизно 85% таких клопотань задовольняється судами. А слідчими цих правоохоронних органів в 2017 року закінчено та з обвинувальними актами направлено до суду – 1833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної чисельності (всього 8740 злочинів), при цьому закрито було близько 30 % проваджень по економічним злочинам. І це все є втручання в нормальну діяльність суб'єктів господарювання. Цей хаос який утворився в системі економічної безпеки країни створив правовий прецедент узаконеного тиску на бізнес з подальшим заволодінням активами суб'єкта господарювання або захватом всього підприємства та став підґрунтям для виникнення корупції та процвітання тіншової економіки.

2.3. додаткові надходження за рахунок зменшення тіншової економіки.

Відповідно до звіту Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства Інтегральний показник рівня тіншової економіки в Україні у 2019 році

склав 28% від обсягу офіційного ВВП, а в 2018 він складав – 31%. Однак як свідчать дані дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС) в рамках проекту SHADOW, який фінансується Європейською комісією за програмою HORIZON 2020 (GA по. 778188), проведених у 1-му кварталі 2019 року, рівень тіньової економіки в Україні у 2018 році фактично складав 47,2% від загального обсягу ВВП. Враховуючи ВВП 2018 року, який за даним Державної служби статистики становить 3 559 млрд.грн. то об'єм тіньового сектору склав 1 680 млрд.грн. Сьогодні ситуація не набагато краща. Найбільш тінізованими секторами економіки є роздрібна торгівля та будівництво, де масштаби тіньової економіки перевищують 50%. Сьогодні, враховуючи дохідну частину Державного бюджету, зниження рівня тіньової економіки на 1% принесе близько 5 млрд.грн. доходів країні.

Головними складовими тіньової економіки є три види ухиляння від податків, а саме: приховування доходу від бізнесу (недекларування)(56%), приховування реальної кількості найманих працівників (26%), а також приховування реальних розмірів виплаченої зарплати або ж зарплата "у конвертах"(18%). При цьому, як зазначається у дослідженні КМІС, масштаби приховування та неповного звітування досить великі і за даними опитування в середньому: 40% своїх доходів підприємства України залишали не задекларованими у 2017 та 2018 рр.; 32% працівників компаній у 2018 р. не були офіційно працевлаштованими та, відповідно, 35% працівників у 2017 р.; 45% заробітної плати працівників компаній у 2018 р. було виплачено неофіційно, а в 2017 р. -46%.

Іншими словами ще пів-бюджету України знаходиться в тіні. Логічним є питання що це за гроші та як їх спрямувати до державної скарбниці в час коли вони так потрібні? Головним джерелом тіньової економіки, якщо відкинути зовсім кримінальні доходи (наркотрафік, проституція, торгівля людьми та інші злочини) є той самий Державний бюджет України. Саме корупційні схеми мінімізації податкових зобов'язань виводять легальні державні кошти від «прозорих тендерів» в тінь шляхом завищення цін, об'ємів та інше, для отримання готівки, яку не відслідкуєш, або виведення за межі України. Виплата заробітних плат в конвертах живить тіньову економіку та вбиває Державний бюджет. А що ж контролюючі та правоохоронні органи які повинні забезпечувати економічну безпеку країни, здійснювати державний контроль за використанням коштів державного бюджету та протидіяти тіньовій економіці? Відповідь проста – їх не має, або їхні

права обмежені. А саме найголовніше не має крайнього хто б відповідав та з кого можна було б спросити за відсутність протидії розкраданню державних коштів.

Причина - відсутність органу який відповідав би за економічну безпеку в країні та головний її внутрішній чинник – зниження рівня тіньової економіки.

3. Не ефективний державний контроль за використанням державних коштів

Відповідно до результатів дослідження Трансперенсі Інтернешнл Україна, станом на червень 2020 року, у Prozorro в середньому оголошується 3 087 лотів на 1,48 млрд грн щоденно, а з початку роботи платформи в системі є інформація про 4 337 621 завершений лот із сумою договорів 2 082 688 844 355,58 грн (2,08 трлн грн).

Контролем у сфері закупівель можуть займатися різні органи, кожен з яких має свої повноваження. Проте особливе місце серед них посідає Державна аудиторська служба України. Держаудитслужба контролює дотримання бюджетного законодавства, ведення бухгалтерського обліку та низку інших питань. Також вона відповідає за контроль усіх процедур закупівель у Prozorro. Держаудитслужба може виявляти порушення, вимагати усунути їх, прийти з перевіркою на склади до замовника та виписати штраф. Однак, моніторинги охоплюють незначну кількість закупівель. Так, за період з 24 вересня 2018 (коли було здійснено перший моніторинг) по 31 грудня 2019 рр. аудитори Держаудитслужби загалом здійснили моніторинг 1,79% від усіх тендерів, щодо яких можна було здійснити моніторинг (або 4,93% від очікуваної вартості). Оскільки аудитори виявляли порушення в 92% від усіх процедур з моніторингом, а кореляція між кількістю процедур з моніторингом і кількістю процедур з моніторингом та виявленими порушеннями становить 0,8612, можна припустити, що за загального збільшення кількості моніторингів, вірогідно, зростатиме й кількість процедур з виявленими порушеннями.

Фактично контролем у вигляді моніторингу з боку держави охоплено менше 5% видатків Державного бюджету, тобто 95% державних коштів які виділяються для проведення закупівель державним органам є безконтрольними. Попри це, у 2019 році перевірки ініціювалися в 74 рази рідше за моніторинги. Так, упродовж 2019 року аудитори здійснили: 8,8 тис. моніторингів закупівель, а провели лише 118 перевірок закупівель. Іншими словами, враховуючи що станом на червень 2020 року, завершено закупівлі через систему по 4 337 621 лотам на загальну суму 2,08 трлн грн, фактично перевірено законність використання бюджетних коштів в 118 лотах (0,00272%) або лише близько



100 млн. грн. державних коштів з понад 2 трлн. грн.

4. Імітація боротьби з економічною злочинністю.

Останні 3 роки відповідно до відомостей державної статистичної звітності 1 СЛ, яку веде Генеральна прокуратура України спостерігається зменшення кількості викритих економічних злочинів. (розділ 7 Кримінального кодексу України). Однак, тенденція до зниження рівня економічної злочинності на фоні росту, майже до 50 %, рівня тіньової економіки та спаду інвестиційної привабливості України виглядає досить дивно та показує відсутність адекватної реакції з боку правоохоронних органів які забезпечують економічну безпеку держави. Ще більш жахливою виглядає статистика з розслідування цих злочинів та доведення вини правопорушників що їх здійснили. Так, слідчими цих правоохоронних органів в 2017 року закінчено та з обвинувальними актами направлено до суду – 1833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної чисельності (8740 злочинів), а закрито було близько 30 % проваджень по економічним злочинам. Фактично, лише кожний п'ятий злочинець, що скоїв економічний злочин отримав покарання.

Завдання протидії економічній злочинності відповідно до українського законодавства та наданих компетенцій виконують співробітники відповідних підрозділів Генеральної прокуратури України (ГПУ), Служби безпеки України (СБУ), Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та податкової міліції Державної фіскальної служби (ПМ ДФС). Відповідно до Кримінально-процесуального кодексу України співробітники вказаних правоохоронних органів виявляють та проводять досудове розслідування злочинів, які зібрані в окремий розділ 7 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері господарської діяльності», які досить часто називають – економічними злочинами. Іншими словами саме ці норми кримінального законодавства України, охороняють вітчизняну економіку, забезпечуючи тим самим її економічну безпеку.

Відповідно, повноваження та функції цих правоохоронних органів дублюються. Враховуючи те, що загальна чисельність правоохоронців що забезпечують економічну безпеку країни сягає більше 20 тис. осіб (оперативні працівники, слідчі, прокурори) вітчизняний бізнес змушений терпіти постійні оперативні, слідчі та інші контрольні заходи з боку різних правоохоронних органів, які дуже часто закінчуються банальною корупцією. Статистичні дані доводять, що в середньому за рік на підприємства в Україні, тільки для проведення

обшуку, вказані силовики приходять більше 100 тисяч разів, не кажучи вже про інші слідчі дії (допити, вилучення документів, інше). Вітчизняні підприємці зазначають, що «хранителі порядку приходять на підприємство, щось шукають, щось знаходять, щось конфісковують. Головна мета - заблокувати роботу бізнесу та часом навіть винести документи, на основі яких можна переоформити компанію в чужу власність».

А яка ж результативність такої діяльності правоохоронних органів. Відповідно до відомостей державної статистичної звітності 1 СЛ, яку веде Генеральна прокуратура України, у 2016 році в перелічених вище правоохоронних органів розслідувалось 9735 кримінальних проваджень внесених до ЄРДР за вчинення злочинів вказаної категорії, а в 2017 р. – 8740, що майже на 1 тис. кримінальних проваджень менше. Тенденція до зниження рівня економічної злочинності на фоні росту, майже до 60 %, рівня тіньової економіки та спаду інвестиційної привабливості України виглядає досить дивно та показує відсутність адекватної реакції з боку правоохоронних органів які забезпечують економічну безпеку держави.

Ще більш жахливою виглядає статистика з розслідування цих злочинів та доведення вини правопорушників що їх здійснили. Так, слідчими цих правоохоронних органів в 2017 року закінчено та з обвинувальними актами направлено до суду – 1833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної чисельності та закрито близько 30 % проваджень по економічним злочинам. Фактично, лише кожний п'ятий злочинець, що скоїв економічний злочин отримав покарання.

Але це ще не все. Якщо більш детально проаналізувати стан боротьби з економічною злочинністю в Україні за останній рік то видно її односторонню направленість. Так в 2017 році, фактично 75% (6625 КП) всіх викритих економічних злочинів в державі були за 6 статтями з 34 статей що вміщає цей розділ КК України. Так,

- стаття 199 КК України «Виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою використання при продажу товарів, збуту або збут підірваних грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів» - 1585 КП (18 %)

- стаття 213 КК України «Порушення порядку здійснення операцій з металобрухтом» – 1325 (15 %)

- стаття 212 КК України «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» – 1282 (15 %)

– стаття 205 КК України «Фіктивне підприємство» – 844 (9 %)

– стаття 204 КК України «Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів» – 812 (9 %)

– стаття 203-2 КК України «Зайняття гральним бізнесом» – 777 (9 %)

Проте 1183 КП, що були відкриті за вказаними вище статтями КК України, або 65 % від загальної кількості, були направлені правоохоронними органами до суду з обвинувальними актами.

На жаль, серед пріоритетів наших силовиків у 2017 році не було виявлення правопорушень щодо нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету передбачених статтею 210 КК України. Виявлено лише 34 (0,3 %) таких правопорушення, а скеровано до суду з обвинувальним актом усього 3 кримінальні провадження.

В 2017 році, злочинів пов'язаних з рейдерським захопленням підприємств, про факти яких ми щодня чуємо від ЗМІ, передбачених статтями 206 та 206-2 КК України, виявлено аж 315 (3%) та 99 (1%) відповідно та в результаті досудового розслідування доведено винуватість лише 6 злочинців – це трохи більше 1 % від зареєстрованих злочинів вказаної категорії. А це саме ті норми кримінального законодавства, що охороняють легальний бізнес в Україні, що наповнює її Державний бюджет.

Але ще жакливіше виглядають результати роботи наших правоохоронців з захистом вітчизняного фондового ринку, це в той час, коли в Україні діють десятки організованих злочинних груп, які займаються фінансовими махінаціями на фондовому ринку. Ринок "сміттєвих" цінних паперів що мають необґрунтовано завищену капіталізацію в Україні, за оцінками різних експертів, обраховується сотнями мільярдів гривень. Так, за 6 статтями Кримінального кодексу України, які охороняють суспільні відносини що виникають під час діяльності емітентів фондового ринку України, всіма вітчизняними правоохоронними органами протягом 2017 року викрито аж 7 злочинів вказаної категорії, а до суду не направлено жодного закінченого кримінального провадження з обвинувальним актом.

Аналізуючи наведені вище статистичні дані складається враження, що в Україні системно питанням захисту вітчизняної економіки від злочинних посягань не займається жодний правоохоронний орган. А боротьба з економічною злочинністю носить вибіркової та більш популістичний характер направлений на переслідування корпоративних інтересів.

Аби зрушити з місця та розпочати реальну роботу направлену на захист української економіки від зовнішніх та внутрішніх посягань, на нашу думку, яку підтверджує досвід багатьох розвинених іноземних країн, українське суспільство повинно врешті решт визначити один правоохоронний орган, який буде відповідати лише за економічну безпеку держави, забезпечуючи необхідний рівень боротьби з економічною злочинністю. Для цього він повинен мати, всю необхідну для системного забезпечення охорони економіки держави, законодавчу та матеріальну базу. Можливість застосовувати перш за все інноваційні аналітичні та оперативні-розшукові механізми викриття правопорушників, що скоїли злочин у сфері публічних фінансів та проводити досудове розслідування всіх злочинів які містяться в розділі 7 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері господарської діяльності».

Отже, концепція має розв'язати проблему щодо неефективного адміністративно-правового механізму управління фінансовою системою України, шляхом запровадження нової інноваційної моделі управління, яка спрямована на ефективне використання зовнішньої допомоги, мобілізацію внутрішніх резервів, ефективне використання коштів Державного бюджету та боротьбу з економічною злочинністю.

Загальні положення

Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України (далі - Концепція) є програмним документом, що встановлює мету, цілі, завдання, принципи, напрями та етапи реформування органів управління фінансовою системою України.

Концепція закладає засади створення чіткої відповідальності за ефективним функціонуванням фінансової системи України, забезпечення економічної безпеки України та боротьби з економічною злочинністю, а також надає змогу значно зменшити прояви корупції в правоохоронних та контролюючих органах.

Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури правоохоронних та контролюючих органів шляхом:

– реформування структурних ланок контролюючих та правоохоронних органів з чітким визначенням завдань та функцій щодо ефективного функціонування фінансової системи України та забезпечення її економічної безпеки;

– усунення паралелізму та дублювання повноважень в діяльності окремих контролюючих та правоохоронних органів, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій;

– оптимізації кількості контролюючих органів які здійснюють документальні перевірки суб'єктів

господарювання;

- підвищення ефективності діяльності відповідних державних органів щодо моніторингу та протидії тіньовій економіці;

- створення єдиної державної служби економічної безпеки України з визначенням оптимальної й обґрунтованої штатної чисельності та структури.

Мета

Метою Концепції є визначення основних засад та напрямів державної політики щодо ефективного функціонування фінансової системи України, вихід економіки України з кризи, створення сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення економічної безпеки країни за рахунок внутрішніх резервів та зменшення рівня тіньової економіки.

Цілі

- Захист законослухняних суб'єктів господарювання – платників податків від корупційних та злочинних посягань з боку правоохоронних і контролюючих органів шляхом фактичного не втручання в їх господарську діяльність контролюючих органів;

- Ефективний контроль за використанням коштів Державного бюджету та ліквідація схем щодо їх розкрадання та виведення в офшори;

- Збільшення надходжень до Державного бюджету без збільшення податкового навантаження завдяки аналітичному дослідженню кожного ланцюга постачання від імпортера чи виробника до кінцевого споживача;

- Протидія економічній злочинності та збільшення надходжень до Державного бюджету завдяки поступовому зниженню рівня тіньової економіки.

- Зменшення видатків Державного бюджету завдяки оптимізації фактичної кількості правоохоронних і контролюючих органів які забезпечують економічну безпеку України.

Завдання

- Сформувати інноваційну ефективну систему управління фінансовою системою України;

- Запровадити нову ідеологію щодо взаємодії суб'єктів управління фінансовою системою України як діяльності щодо забезпечення сталого економічного зростання України, реалізації прав і свобод громадян на гідне життя, зміцнення демократичних інститутів та запобігання можливим зловживанням;

- Організація служби в органах які здійснюють управління фінансовою системою України має будуватись на нових засадах;

- Створити сучасну єдину сучасну систему підготовки кадрів та постійного підвищення їх кваліфікації;

- Запровадити дієву систему державного та громадського контролю за діяльністю органів управління фінансовою системою України.

Принципи

- верховенства права та законності;
- дотримання гарантованих державою прав і свобод людини та громадянина;

- забезпечення незалежності органів управління фінансовою системою України від політичного, адміністративного та іншого незаконного впливу;

- посилення профілактичних функцій у протидії економічній злочинності;

- постійної взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;

- забезпечення ефективного парламентського та громадського контролю за діяльністю органів управління фінансовою системою України;

- відкритості та доброчесності в діяльності органів управління фінансовою системою України;

Шляхи розв'язання проблеми

Для вирішення окреслених проблем керівництво країни повинно терміново провести цілісну реформу в економічній сфері, розпочавши її зі структурного реформування системи управління фінансовою системою України, шляхом оптимізації кількості суб'єктів управління та збалансованості їх повноважень.

Відповідно, основними завданнями державної політики в найближчій перспективі повинні бути:

- Перегляд існуючої та створення принципово нової нормативно-правової бази що буде регламентувати діяльність органів управління фінансовою системою України;

- Сформувати нові органи управління фінансовою системою України, виключивши ті органи, повноваження яких дублюються;

- Усунути дублювання та чітко розмежувати функції всіх органів управління фінансовою системою України за принципом «кожний відповідає за свій окремий напрямок»;

- Забезпечити комплектування професійними кадрами новостворених інститутів та організаційних структур новостворених органів управління фінансовою системою України;

- Налагодити ефективний парламентський і громадський контроль за діяльністю всіх органів управління фінансовою системою України;

- Виділити необхідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення ефективної діяльності цих органів.

Способи розв'язання проблеми

Реалізація Концепції відбуватиметься протягом 5-ти років та у три етапи.

- на першому етапі (2020-2021 рр.) розроблення

та ухвалення Державної програми, з визначенням конкретних заходів, термінів виконання та виконавців; розробка та прийняття нових законодавчих та нормативно-правових актів необхідних для ефективного функціонування фінансової системи України; створення нових органів, комплектування та запуск їх діяльності; проведення основних інституційних перетворень

– на другому етапі (2022-2023 рр.) – аналіз ефективності функціонування фінансової системи України;

– на третьому етапі (2024- 2025 рр.) – нормативно-правове та науково методичне супроводження функціонування оновленої фінансової системи України; звіт перед українським суспільством про результати економічної реформи.

Реформування правоохоронних та контролюючих органів, що здійснюють управління фінансовою системою України

До суб'єктів управління фінансовою системою України належать:

– Верховна Рада України як суб'єкт управління фінансовою системою що реалізує комплекс повноважень, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням даної сфери суспільного життя, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів управління фінансовою системою, а також здійснює контрольну діяльність у досліджуваній сфері. в її складі функціонують органи, що утворюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій, — комітети Верховної Ради України.

– повноваження Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою головним чином пов'язані із визначенням правових засад, на основі яких здійснюється регулювання правовідносин в зазначеній сфері. У даному випадку мова йде про те, що Президент України підписує прийняті Верховною Радою закони України, а також має право вето. Більш того, як встановлено в ст. 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції та законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Шляхом прийняття розпоряджень Президента України вирішуються оперативні-організаційні питання: надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, розгляду, вирішення питань про підтримку Президентом України культурно-мистецьких та інших заходів; проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання

повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України; оперативні, організаційні та кадрові питання (крім рішень, які оформляються указами); призначення на посади та звільнення з посад помічників, референтів Президента України; внесення змін до розпоряджень Президента України, визнання такими, що втратили чинність, розпоряджень Президента України; винесення на обговорення громадськості проектів законів, які передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проектів актів Президента України. головною особливістю адміністративно-правового статусу Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою є те, що він в межах наданих йому чинним національним законодавством повноважень визначає правові засади в досліджуваній сфері, а також шляхом прийняття відповідного рішення впливає на адміністративно-правовий статус інших суб'єктів управління фінансовою сферою.

– Кабінет Міністрів України повсякденно керує державними фінансами та паралельно здійснює загальний фінансовий контроль. повноваження Кабінету Міністрів України, серед яких у контексті досліджуваного питання варто назвати ті, що можуть охарактеризувати даний орган виконавчої влади як суб'єкта управління фінансовою системою: забезпечує економічну самостійність України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики в сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту; розробляє та здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України й забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; організовує та забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства й інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України

керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України. Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року. Зокрема, в ст. 20 вищенаведеного нормативно-правового акта закріплено повноваження Кабінету Міністрів України в сфері економіки та фінансів: забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення та виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів і забезпечує їх виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, у тому числі корпоративними правами, делегує в установленому законом порядку окремі повноваження щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям і відповідним суб'єктам господарювання; забезпечує розроблення та виконання державних програм приватизації; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації й антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; забезпечує здійснення державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності; забезпечує розроблення та виконання програм структурної перебудови галузей національної економіки й інноваційного розвитку, здійснює заходи, пов'язані з реструктуризацією та санацією підприємств й організацій, забезпечує проведення державної промислової політики, визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; забезпечує захист і підтримку національного товаровиробника; забезпечує захист прав споживачів і підвищення якості їх життя; визначає обсяги продукції (робіт, послуг) для державних потреб, порядок формування та розміщення державного замовлення на її виробництво, вирішує відповідно до законодавства інші питання щодо задоволення державних потреб у продукції (роботах, послугах); утворює згідно із законом державні резервні фонди фінансових і матеріально-технічних ресурсів і приймає рішення про їх використання; забезпечує проведення державної аграрної політики та продовольчу безпеку держави; забезпечує проведення державної

фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, приймає рішення про випуск облігацій державних внутрішніх і зовнішніх позик; організовує державне страхування; забезпечує проведення державної політики цін і здійснює державне регулювання ціноутворення; забезпечує проведення зовнішньоекономічної політики України, здійснює в межах, визначених законом, регулювання зовнішньоекономічної діяльності; організовує та забезпечує здійснення митної справи; бере участь у складанні платіжного балансу й організовує роботу із складання зовнішньоторговельного балансу України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів; виступає гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надаються іноземними державами, банками, міжнародними фінансовими організаціями, а в інших випадках — відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Таким чином, Кабінет Міністрів України, діючи в якості суб'єкта управління фінансовою системою, реалізовує комплекс повноважень, пов'язаних із визначенням нормативно-правових основ функціонування даної системи, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів, а також здійсненням контролю в досліджуваній сфері

– Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову й бюджетну політику, державну політику в сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, державну політику в сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики в сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та забезпечує формування й реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на

загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики в сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики в сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу й обліку. Зазначимо, що аналіз вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що перелік повноважень Мінфіну складає близько ста пунктів, а тому задля зручності їх сприйняття класифікуємо їх за окремими напрямками діяльності, пов'язаної із управлінням фінансовою системою. Так, Мінфін як суб'єкт управління фінансовою системою здійснює наступну контрольну діяльність: здійснює державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розробляє стратегію розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначає єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та складення фінансової і бюджетної звітності, обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснює адаптацію законодавства з питань бухгалтерського обліку в Україні до законодавства ЄС, запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності й оприлюднює їх на офіційному веб-сайті Мінфіну; затверджує форми фінансової та бюджетної звітності про виконання зведеного, державного та місцевих бюджетів; проводить оцінку фінансового забезпечення проектів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій; запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності та забезпечує їх оприлюднення на офіційному веб-сайті Мінфіну; здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у випадках, передбачених законом; застосовує санкції до суб'єктів первинного фінансового моніторингу; погоджує основні напрями контрольно-ревізійної роботи; здійснює внутрішній контроль та аудит на підприємствах, в установах й організаціях, що належать до сфери його управління. У контексті вищенаведеного зазначимо, що окремі напрями контрольної діяльності Мінфіну України, а також способи їх реалізації будуть детально розглянуті нами в наступному розділі представлено наукового дослідження.

– Державна казначейська служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну казначейську службу України», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15

квітня 2015 року № 215, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів та який реалізує державну політику в сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів

– Державна служба фінансового моніторингу України, яка відповідно до Положення «Про Державну службу фінансового моніторингу України», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року № 537, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

– Державна податкова служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну податкову службу України» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227

здійснює контроль за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС; здійснює податковий контроль за встановленням відповідності умов контрольованих операцій принципу “витагнутої руки”;

– Державна митна служба України яка відповідно до Положення «Про Державну митну службу України» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227 забезпечує та здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань державної митної справи та в межах повноважень, визначених законом, законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на Держмитслужбу, під час переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення; забезпечує та здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань державної митної справи на всій території України, у тому числі у вільних митних зонах, територіальному морі, пунктах пропуску через державний кордон, прикордонній смузі та контрольованих прикордонних районах, виключній (морській) економічній зоні України та прилеглий зоні України; забезпечує та здійснює контроль за дотриманням підприємствами і громадянами устанавленого законодавством

порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; забезпечує та здійснює контроль за застосуванням митних режимів, цільовим використанням товарів, поміщених у відповідний митний режим; здійснює контроль за правомірністю бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

– Національний банк України який згідно до закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 2005 року здійснює контрольну діяльність у фінансовій сфері шляхом: встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку та звітності, захисту інформації, коштів та майна; контролю створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; ліцензування банківської діяльності й операцій у передбачених законом випадках; ведення Державного реєстру банків, Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків; ведення офіційного реєстру ідентифікаційних номерів емітентів платіжних карток внутрішньодержавних платіжних систем; здійснення попередньої кваліфікації осіб, які можуть брати участь у виведенні неплатоспроможних банків з ринку, та складання переліку таких осіб; здійснення відповідно до визначених спеціальним законом повноважень валютного регулювання; визначення порядку здійснення операцій в іноземній валюті, організації та здійснення валютного контролю за банками й іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; організації інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей; видачі ліцензій на право інкасації та перевезення банкнот і монет та інших цінностей; забезпечення обліку переданих йому цінних паперів та інших коштовностей, що конфісковані (заарештовані) на користь держави та/або таких, які визнані безхазяйними; видачі ліцензій небанківським фінансовим установам, які мають намір стати учасниками платіжних систем, на переказ коштів без відкриття рахунків і відкликає їх відповідно до законодавства; ведення реєстру платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури; здійснення нагляду (оверсайт) платіжних систем і систем розрахунків; здійснення нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення за небанківськими фінансовими установами–резидентами, які є платіжними організаціями

та/або членами/учасниками платіжних систем у частині надання ними фінансової послуги щодо переказу коштів на підставі відповідних ліцензій, зокрема, Національного банку України (крім операторів поштового зв'язку в частині здійснення ними переказу коштів);

– Пенсійний фонд України, який відповідно до Положення «Про Пенсійний фонд України», що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню. При цьому, вищенаведений суб'єкт здійснює контрольну діяльність у сфері управління фінансовою системою за наступними напрямками: аналізує ситуацію в сфері пенсійного забезпечення, забезпечує проведення щорічних актуальних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; здійснює контроль за додержанням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, правильністю нарахування, обчислення, повнотою та своєчасністю сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування й інших платежів, за достовірністю поданих відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, призначенням (перерахунком) і виплатою пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці й іншими виплатами, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, інших джерел, визначених законодавством; здійснює облік коштів Пенсійного фонду України, ведення статистичної та бухгалтерської звітності; тощо.

– Державна аудиторська служба України яка відповідно до Положення «Про Державну аудиторську службу України» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43 проводить здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

Відповідно контролюючо-перевірочні заходи

щодо можливих порушень в економічній сфері здійснюють Рахункова Палата України, Пенсійний фонд України, НБУ, НКЦПФР, Державна фіскальна служба (ДФС), офіс фінансового контролю (ОФК), Державна податкова служба (ДПС), Державна митна служба (ДМС) та інші. Але найбільша кількість документальних перевірок суб'єктів господарювання здійснюється фахівцями ДПС, ДМС та ОФК. Моніторинг фінансових операцій в економіці України найчастіше проводиться Службою фінансового моніторингу України та Державною фіскальною службою України.

Заходи з протидії економічній злочинності відповідно до українського законодавства та наданих компетенцій виконують співробітники відповідних підрозділів Генеральної прокуратури України (ГПУ), Служби безпеки України (СБУ), Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та податкової міліції Державної фіскальної служби (ПМ ДФС).

Не зважаючи на таку чисельність органів управління фінансовою системою України, системно, питанням захисту вітчизняної економіки не займається жодний контролюючий чи правоохоронний орган. Боротьба з економічною злочинністю носить вибірковий та більш популістський характер направлений на переслідуванням корпоративних інтересів. Аби зрушити з місця та розпочати реальну роботу направлену на захист української економіки від зовнішніх та внутрішніх посягань, як підтверджує досвід багатьох розвинених іноземних країн, українське суспільство повинно врешті решт створити в складі Міністерства фінансів України, центрального органу виконавчої влади який відповідає за ефективне функціонування фінансової системи України, правоохоронний орган, який буде відповідати за економічну безпеку держави та забезпечувати необхідний рівень боротьби з економічною злочинністю. Для цього вони повинні мати, всю необхідну для системного забезпечення охорони економіки держави, законодавчу та матеріальну базу. Можливість застосовувати перш за все інноваційні аналітичні та оперативно-розшукові механізми викриття правопорушників, що скоїли злочин у сфері публічних фінансів та проводити досудове розслідування всіх злочинів які містяться в розділі 7 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері господарської діяльності». Єдиний правоохоронний орган щодо забезпечення економічної безпеки України, повинен створюватись шляхом реформування правоохоронних та контролюючих органів.

Напрями реформування правоохоронних та контролюючих органів

- Створення необхідної нормативно-правової бази, яка буде регламентувати діяльність нового правоохоронного органу та взаємодію з іншими органами управління фінансовою системою України, при здійсненні діяльності направленої на забезпечення економічної безпеки країни;;

- Формування організаційних структур нового правоохоронного органу та інших органів управління фінансовою системою України;

- Організація професійного підбору кадрів до нового органу;

- Матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності нового правоохоронного органу та перерозподіл цих ресурсів в інших органах управління фінансовою системою України;

- Наукове супроводження та забезпечення діяльності реформованої фінансової системи України;

При створення нового правоохоронного органу має бути здійснено:

- Усунене дублювання повноважень та розмежовано компетенції контролюючих та правоохоронних органів що здійснюють управління фінансовою системою України;

- Визначено оптимальну чисельність співробітників нового правоохоронного органу з одночасним скороченням штатної чисельності інших органів управління фінансовою системою України;

- Демілітаризувати особовий склад нового правоохоронного органу, забезпечивши надання не менше 40% працівників статусу державного службовця.

#### Структура

До складу нового правоохоронного органу мають входити наступні підрозділи:

1. Аналітичний підрозділ з визначення ризикових чи протизаконних операцій.

#### Головні завдання:

- створення потужного аналітичного (безконтактного) механізму виявлення порушників вітчизняного законодавства;

- виявлення схем протизаконних мінімізації податків та розкрадань бюджетних коштів;

- виявлення повного кола осіб (суб'єктів господарювання) причетних до економічних правопорушень;

- встановлення фактичної ціни реалізації імпортованих товарно-матеріальних цінностей кінцевому споживачу та отриманого доходу по всій схемі від ввозу до кінцевого продажу;

- визначення фактичної собівартості



вироблених вітчизняних товарно-матеріальних цінностей та отриманого доходу по всій схемі від виробництва до продажу кінцевому споживачу;

- контроль за походженням коштів виведених в офшори;
- встановлення фактичних кінцевих отримувачів міжнародної фінансової допомоги та перевірка ефективності її використання;
- надання порушнику можливості виправитись без кримінального переслідування;
- інші.

2. Підрозділ з проведення аудиту суб'єктів господарювання.

Головні завдання:

- проведення, на підставі отриманих аналітичних досліджень, контрольно-перевірочних заходів;
- мінімізація контактів з суб'єктами підприємницької діяльності при здійсненні контрольних заходів (електронна перевірка);
- документальне оформлення виявлених економічних правопорушень;
- підготовка та передача перевірочних матеріалів про зафіксоване правопорушення до слідчого підрозділу.

3. Підрозділ фінансових розслідувань.

Головні завдання:

- проведення досудового розслідування кримінальних проваджень по економічних злочинах (розділ 7 КК України);
- проведення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій;
- захист суб'єктів господарювання від недобросовісної конкуренції та рейдерських захоплень;
- зниження рівня «тіньової економіки» та її криміналізації;
- запровадження «електронного кримінального провадження»;

4. Науково-тренінговий центр.

Головні завдання:

- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для новоствореного правоохоронного органу;
- розробка нормативних та методичних документів для ефективної діяльності органу;

Схема реформування:

Аналітичний підрозділ з визначення ризикових чи протизаконних операцій

замінює:

- Державну Службу фінансового моніторингу;
- Департамент стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю державних аудитслужби;
- Департамент моніторингу ризикових операцій ДПС;
- Департамент маркетингу та управління митними ризиками ДМС.

Підрозділ з проведення аудиту суб'єктів господарювання замінює:

- Департамент аудиту ДПС та ДМС;
- Департаменти контролю різних галузей економіки Держаудитслужби.

Підрозділ фінансових розслідувань замінює:

- Головне оперативне управління ДФС;
- Головне слідче управління фінансових розслідувань ДФС;
- Головне управління внутрішньої безпеки ДФС.

Відповідно до наведеної схеми реформування створюється новий правоохоронний орган – Служба фінансових розслідувань, який підпорядковується Міністру фінансів України. До її складу у формі департаменту за конкурсом переводяться:

- співробітники Державної служби фінансового моніторингу (останній ліквідується);
- співробітники Державної аудиторської служби (остання ліквідується);
- співробітники що проводять контрольно-перевірочні заходи (підрозділи аудита) Державної податкової служби (остання стає сервісною службою з обслуговування платників податків та адміністрування податкових надходжень);
- співробітники проводять контрольно-перевірочні заходи (підрозділи пост-аудита) Державної митної служби (остання стає сервісною службою з обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та адміністрування митних платежів);
- співробітники Державної фіскальної служби (остання ліквідується);

Внесення змін до статті 216 Кримінально-процесуального кодексу України з

закріпленням виключної підслідності за Службою економічної безпеки злочинів у сфері господарської діяльності (розділ 7 Кримінального кодексу України) якщо вони пов'язані з публічними фінансами.

В результаті такого реформування в Україні з'явиться єдиний орган до повноважень якого входить проведення контрольно-перевірочних заходів та слідчих дій у суб'єктів господарської діяльності, що суттєво зменшить тиск на бізнес з боку державних органів. Завдяки оптимізації діяльності органів управління фінансовою системою України замість 3-х центральних органів виконавчої влади буде створено один, а штатна чисельність буде скорочено більш ніж у два з половиною рази, що суттєво підвищить ефективність забезпечення економічної безпеки та зменшить навантаження на Державний бюджет України.

Засоби забезпечення реформи

Для проведення реформи необхідно оновити чинні та прийняти низку нових нормативно-правових актів. Зокрема:

- розробити та прийняти Програму реформування органів управління фінансовою системою України;

- розробити та прийняти проект Закону України «Про фінансову систему України»;

- розробити та прийняти проект Закону України «Про службу фінансових розслідувань»;

- внести зміни до Кримінально-процесуального кодексу України;

- внести зміни до Податкового кодексу України;

- внести зміни до Митного кодексу України;

- внести зміни до Бюджетного кодексу України;

- внести зміни до інших законодавчих актів які пов'язані з функціонування фінансової системи України;

- розробити нові відомчі нормативно-правові акти щодо діяльності Служби економічної безпеки України;

- внести відповідні зміни до відомчих нормативно-правових актів;

Для забезпечення реформування суб'єктів фінансової системи України та створення Служби економічної безпеки України необхідно:

- Для проведення прозорого конкурсу на вступ до Служби економічної безпеки України розробити єдину систему професійно-кваліфікаційних вимог до працівників;

- Здійснити реформу системи підготовки кадрів у вищих навчальних закладах для органів управління фінансовою системою України, шляхом зменшення загальної кількості відомчих вищих навчальних закладів;

- Суттєво збільшити кількість посад, що обіймаються цивільними особами, які не мають спеціальних звань (насамперед у господарських, фінансово-економічних, реєстраційних, обслуговуючих підрозділах, кадрових апаратах, тощо).

- Розробити ефективну систему заохочень до працівників Служби економічної безпеки України за сумлінне та кваліфіковане виконання професійних завдань;

- Створити науково-тренінговий центр з підготовки та підвищення кваліфікації працівників Служби економічної безпеки України;

- Розробити дієві механізми забезпечення реалізації норм соціального захисту працівників Служби економічної безпеки України.

Наукове забезпечення реформування

- Забезпечення спрямованості відомчих наукових досліджень на вирішення актуальних практичних проблем у діяльності Служби економічної безпеки України

- Розроблення дієвого механізму запровадження інновацій у правоохоронній і контрольній діяльності Службою економічної безпеки України;

- Розроблення на системному рівні інноваційних методик щодо провадження правоохоронної та контрольної діяльності Службою економічної безпеки України;

- створення банку правоохоронних методик Службою економічної безпеки України;

- розроблення сучасних методик об'єктивного оцінювання ефективності діяльності Служби економічної безпеки України;

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення

- Централізоване обрахування фінансових витрат на проведення реформування органів

управління фінансовою системою України, у тому числі витрати на створення, ліквідацію, злиття, реорганізацію окремих складових зазначених органів, їх матеріально-технічне забезпечення тощо;

– Щорічне визначення плану витрат бюджетних коштів на реалізацію заходів з реформування фінансової системи України на основі єдиних для всіх органів управління нормативів фінансового та матеріально-технічного забезпечення (грошового, речового, продовольчого тощо);

– Прийняття відповідних урядових рішень для підвищення соціального захисту працівників Служби економічної безпеки України, зокрема щодо забезпечення належного рівня їх житлово-побутових умов, медичного обслуговування, та запровадження дієвого механізму реалізації цих рішень.

– Формування пріоритетів забезпечення Служби економічної безпеки України новітніми засобами протидії злочинності,

заснованими на використанні інформаційних, телекомунікаційних та інших високих технологій

Контроль процесу реформування

– Розробити на основі цієї Концепції Програму реформування органів управління фінансовою системою України з визначенням конкретних заходів, термінів їх виконання та виконавців;

– проводити у Міністра фінансів України щомісячне заслуховування керівника Служби економічної безпеки України щодо стану проведення реформи;

– проводити щоквартальний розгляд на засіданнях Кабінету Міністрів України питань про перебіг виконання програмних документів, прийнятих на основі цієї Концепції.

– проводити в сесійній залі Верховної Ради України щорічне заслуховування керівника Служби економічної безпеки України щодо стану економічної безпеки України та рівня тіньової економіки.