

Міністерство освіти і науки України  
Сумський державний університет

**Сухонос В. В., Гаруст Ю. В., Миргород-Карпова В. В.**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ:  
КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ**

Монографія

Рекомендовано вченою радою Сумського державного університету

Суми  
Сумський державний університет  
2022

УДК 351.72(477)

С 91

Рецензенти:

*А. М. Куліш*, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету;

*О. Ю. Дрозд*, доктор юридичних наук, доцент, завідувач докторантури та аспірантури Національної академії внутрішніх справ;

*Є. Ю. Соболев*, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

*Рекомендовано до видання  
вченою радою Сумського державного університету  
як навчальний посібник  
(протокол № 16 від 24 червня 2021 року)*

**Сухонос В. В.**

С 91 Державне управління фінансовою системою України: концепція нової інноваційної моделі : монографія / В. В. Сухонос, Ю. В. Гаруст, В. В. Миргород-Карпова. – Суми : Сумський державний університет, 2022. – 212 с.

ISBN 978-966-657-910-5

Монографія є комплексним науковим дослідженням, присвяченим питанню побудови нового механізму функціонування фінансової системи України. Здійснено теоретичний і системний аналіз проблеми функціонування фінансової системи України. Досліджено діяльність суб'єктів як головного елемента функціонування фінансової системи держави. Проведено системний аналіз і пошук способів оптимізації та вдосконалення діяльності державних органів, що здійснюють управління фінансовою системою України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що монографія є однією з перших в Україні теоретичних досліджень оптимізації системи державних органів, що здійснюють управління фінансовою системою України та окреслення нової інноваційної моделі державного управління цією системою. У цьому дослідженні автори сформулювали та обґрунтували низку положень, висновків і пропозицій, яким притаманні елементи наукової новизни.

Монографія буде цікавою та корисною широкому колу фахівців, учених, науковців, студентів, аспірантів, практичних співробітників органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних та інших публічних чи приватних структур. Також науково-практичне дослідження може становити інтерес для всіх тих, хто цікавиться питаннями адміністративного, фінансового права та проблемами функціонування фінансовою системою держави.

**УДК 351.72(477)**

ISBN 978-966-657-910-5

© Сумський державний університет, 2022  
© Сухонос В. В., Гаруст Ю. В., Миргород-Карпова В. В., 2022

## ЗМІСТ

С.

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНИЙ І СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....</b>	<b>8</b>
1.1. Визначення впливу державних органів на фінансову систему України.....	8
1.2. Визначення адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України.....	24
<b>РОЗДІЛ 2. ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ.....</b>	<b>33</b>
2.1. Проведення порівняльної характеристики суб'єктів фінансової системи України та їхньої взаємодії.....	33
2.2. Дослідження функціонування організаційно-правового механізму діяльності суб'єктів, що здійснюють управління фінансовою системою України.....	75
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОВЕДЕННЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ І ПОШУК СПОСОБІВ ОПТИМІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ.....</b>	<b>93</b>
3.1. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів, що забезпечують економічну безпеку держави, як суб'єктів фінансової системи.....	93
3.2. Адміністративно-правові засади діяльності контролюючих органів, що забезпечують економічну безпеку держави, як суб'єктів фінансової системи України.....	111
3.3. Діяльність судових органів як механізму забезпечення правового регулювання економіки України та гаранта фінансової безпеки держави.....	135

<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>155</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>159</b>
<b>ДОДАТОК А. Концепція реформування державних органів щодо забезпечення ефективного захисту економіки України.....</b>	<b>167</b>
<b>ДОДАТОК Б. Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансової системи України.....</b>	<b>173</b>
<b>ДОДАТОК В. Лист Голови Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики Верховної Ради України від 9 жовтня 2019 р. ....</b>	<b>209</b>
<b>ДОДАТОК Г. Лист Заступника керівника Офісу Президента України.....</b>	<b>210</b>
<b>ДОДАТОК Д. Лист Голови Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики Верховної Ради України від 23 листопада 2020 р. ....</b>	<b>211</b>

## ПЕРЕДМОВА

У сучасних складних умовах, обумовлених розвитком і розростанням глобалізаційних процесів, політико-правових перетворень, інформатизацією та діджиталізацією багатьох процесів, пов'язаних із трансформацією економічних систем, виникає нагальна потреба в адекватному та оперативному реагуванні держави на виклики сучасності. Поява та розвиток нових дестабілізуючих чинників ставить під загрозу нормальне функціонування держави, гальмуючи її сталий розвиток, і реально сприяє помітному погіршенню економічного й, відповідно, соціального становища більшості населення, слугуючи передумовою до запуску процесів політичних потрясінь як у певному регіоні (чи декількох), так і в країні загалом. Потенційно це може призвести до втрати територіальної цілісності країни, перспектив безперешкодної реалізації суверенних прав, неможливості ефективного захисту наявних національних економічних інтересів та появи низки інших деструктивних чинників для сучасної держави.

Зважаючи на ту суттєву обставину, що сьогодні велика частина таких викликів конвертується в явні або, ще гірше, латентні загрози для національної економіки, виникає об'єктивна потреба існування ефективного адміністративно-правового механізму системного забезпечення економічної безпеки держави. Адже, як доводить багаторічна практика, значна кількість усіх цих загроз може мати продовжувальний і повторюваний характер, вони постійно еволюціонують, формуючи нові економічні ризики для країни. Це, зі свого боку, вимагає не тільки швидкого і результативного реагування відповідних інституцій, а й постійного пошуку та подальшого впровадження концептуальних форм, методів, а також способів протидії таким ризикам.

Особливу роль у цьому процесі, безумовно, відведено вітчизняним правоохоронним і контролюючим органам, що можна пояснити їхнім призначенням, завданнями, функціями та компетенцією останніх. Саме ці суб'єкти уповноважені протидіяти широкому колу загроз (легалізація злочинних доходів, корупційні протиправні діяння, шахрайство з фінансовими ресурсами, незаконне привласнення та (або) розтрата майна тощо), адже ймовірні наслідки від прояву

яких в окремих випадках можуть дуже негативно вплинути на нормальний перебіг значної кількості економічних процесів. Однак потрібно вказати, що наявне нормативно-правове, організаційне, кадрове та матеріально-технічне забезпечення не дає змогу повною мірою ефективно забезпечити економічну безпеку держави. Результатом і закономірним наслідком цього є втрата довіри до правоохоронної системи з боку населення України та міжнародної спільноти. Недостатній рівень економічної безпеки України породжує низку проблемних питань для фахівців і науковців щодо пошуку оптимальних способів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності суб'єктів, які відповідно до законодавства нашої країни повинні її забезпечувати.

У процесі виконання проєкту були проведені міждисциплінарні дослідження, які дали змогу відкрити нові закономірності сталого розвитку держави. Головною проблемою, на розв'язання якої були спрямовані такі дослідження, є неефективний адміністративно-правовий механізм діяльності державних органів, що здійснюють управління фінансовою системою України.

Метою дослідження є проведення теоретичного та системного аналізу і пошук способів оптимізації та вдосконалення діяльності державних органів, що здійснюють управління фінансовою системою України.

Завданням вказаних досліджень стало дослідження адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних і контролюючих органів, що забезпечують економічну безпеку держави, як суб'єктів фінансової системи України; дослідження діяльності судових органів України як механізму правового регулювання економіки України; дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав суб'єктів фінансової системи України.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час діяльності державних органів та інституцій у сфері управління фінансовою системою України.

Предметом дослідження є державні органи, що здійснюють управління фінансовою системою України в контексті їхньої оптимізації та зміцнення фінансово-економічної безпеки країни як складової національної безпеки.

Емпіричну базу дослідження становлять вивчення й використання різноманітних джерел: наукових публікацій (монографій, підручників, коментарів); дисертацій, авторефератів дисертацій; статистичних даних щодо діяльності державних органів як суб'єктів управління фінансової системи України.

Науково-теоретичним підґрунтям є наукові дослідження вітчизняних і зарубіжних учених-правників, учених-економістів і фінансистів, присвячені як загальним проблемам фінансового, адміністративного та кримінального права, так і безпосередньо досліджуваній проблематиці.

Положення та висновки роботи ґрунтуються на нормах Конституції України, законах України, нормативно-правових актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України, Податковому кодексі України та законах України «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про Національне антикорупційне бюро України», інших законодавчих актах, нормативно-правових актах і відомчих документах, що стосуються діяльності контролюючих і правоохоронних органів, які беруть участь в управлінні фінансовою системою України.

Інформаційну базу дослідження становлять також політична, правова публіцистика, довідкові видання і статистичні матеріали, спеціальна література, матеріали засобів масової інформації та мережі «Інтернет», у яких розглядають питання, пов'язані з функціонуванням і захистом фінансової системи держави, удосконалення фінансової системи України та механізму захисту фінансової системи держави.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНИЙ І СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

### 1.1. Визначення впливу державних органів на фінансову систему України

Фінансова система є основою функціонування кожної країни світу. Від якості її формування та напрямів функціонування залежить добробут країни, рівень її конкурентних позицій на міжнародному рівні та економічне зростання загалом. Фінансова система обумовлена формуванням інструменту реалізації державної політики, здійснює забезпечення фінансовими ресурсами суб'єктів господарювання, є необхідною складовою всіх ланок суспільного життя. Наявність досконалої фінансової системи для будь-якої держави є головною умовою ефективного функціонування її економіки.

Фінансова системи являє собою надзвичайно складну за внутрішньою будовою фінансову конструкцію, за умови ефективної побудови якої реалізується збалансування інтересів і суперечностей фінансової політики та економіки. Водночас процес формування оптимальних фінансових систем є досить трудомістким і складним. У процесі ринкових перетворень фінансова система України постійно зазнає певних реформувань. Однією з основних складових фінансової стратегії України є поглиблення її інтеграції в міжнародний фінансовий простір. Оскільки фінансова система України на сучасному етапі має низку недоліків, а саме – недосконалість законодавчої бази та організаційної структури, низький рівень соціального забезпечення, неефективність бюджетної та податкових систем, відсутність належного фінансового контролю.

В умовах інтеграції України до Європейського Союзу одним із важливих завдань є приведення фінансової системи нашої країни до європейських стандартів. Відповідно до цього важливим є реформування фінансової системи України згідно з досвідом економічно розвинутих країн. Вивчення зарубіжного



досвіду функціонування фінансових систем дозволить побудувати розвинуту та сталу фінансову систему України за європейським зразком.

Дослідженню проблем функціонування фінансової системи України приділяють багато уваги вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як В. М. Опарін, Є. Д. Соколова, А. Т. Ковальчук, Т. А. Латковська, О. П. Орлюк, Н. І. Хімчева, М. І. Карлін, Ю. Г. Козак, В. М. Федосов, С. І. Юрій, В. Алєн, Д. Блейк, Г. Вуд, А. Деміргук-Кунт, Б. Ейхєнгрін, П. Мауро, Д. Ойстра, Д. Сакс, Дж. Стігліц та ін. Проте досі не існує визначення поняття механізму функціонування організації фінансової системи, а аналітична основа для його визначення тільки починає розвиватися. Опис механізму функціонування подано через опис його складових. Отже, постає потреба насамперед у визначенні об'єкта механізму функціонування фінансової системи України – фінансових правовідносин щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів. Досі також не існує чіткого визначення фінансової системи, способів забезпечення механізму функціонування організації фінансової системи.

Фінансова система існує в кожній державі незалежно від рівня її економічного розвитку. Види фінансових систем держав можуть відрізнятися за своєю структурою, оскільки вони є відображенням чинної моделі економіки. Сьогодні у світі налічується понад 20 різних моделей фінансових систем. У фінансовій системі зосереджені значні фінансові ресурси, що становлять понад 80 % від обсягу ВВП країни. Структура фінансової системи завжди динамічна. У державах із перехідною економікою фінансові системи характеризуються тим, що окремі їхні ланки перебувають на стадії формування.

Фінансова система виникла з появою держави і нерозривно пов'язана з її функціонуванням, і від її стану залежить розвиток економіки та всіх сфер суспільного життя. На думку видатної української науковиці А. С. Нєстерєнко, за допомогою фінансової системи держава накопичує і використовує фінансові ресурси на виконання своїх функцій. Формування системи фінансових органів та інституцій в Україні сьогодні є надзвичайно актуальним, оскільки від правильності вирішення цього питання залежить як ефективність функціонування

державних органів, так і стабільність розвитку економіки країни загалом. Тому важливим є питання вдосконалення фінансової системи України, яка все ще перебуває на стадії становлення і потребує контролю з боку органів управління країною. Крім того, правильна фінансова модель не лише стимулюватиме виробника, а й забезпечить ефективність фінансових відносин у суспільстві [2, с. 48].

Формування фінансової системи України, яке було розпочато ще після проголошення незалежності, триває і сьогодні. Цей процес є досить складним, тривалим і суперечливим. Можна зазначити, що загалом в Україні закладені підвалини фінансової системи, передбаченої, за визначенням С. Мочерного, моделлю народної економіки. Відповідно до думки науковця цієї моделлю передбачено використання всіх типів власності (за домінування трудової колективної власності), всебічний соціальний захист населення і національне демократичне економічне планування ринкового типу [3, с. 412].

Але водночас з цим накопичилося і багато проблем, що стосуються як фінансової системи загалом, так і окремих її елементів зокрема. Вивченню фінансів і самої фінансової системи, дослідженню проблем окремих її складових приділено багато уваги з боку як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Незважаючи на думку А. С. Нестеренко про те, що фінансову систему розглядають у трьох аспектах: економічному, матеріальному і правовому, можна вважати, що особливу увагу потрібно звернути саме на правовий аспект визначення поняття фінансової системи, тому що виключно правові норми регулюють формування і функціонування фінансової діяльності та саме від ухвалення відповідних законодавчих актів залежить її ефективність і розвиток. За допомогою правового підходу можливо розглянути фінансову систему як досить широку за змістом категорію. У юридичній науці немає одностайного визначення фінансової системи. Однак питання, пов'язані з визначенням, розумінням і змістом фінансової системи як правової категорії вітчизняними науковцями, вивчені ще недостатньо. У зв'язку з цим постає потреба дослідження поняття фінансової системи України та її елементів із погляду права [4, с. 16].

Дослідження фінансової системи у правовому аспекті передусім викликає не відсутністю визначення «фінансової системи» у вітчизняному законодавстві. Тому виникає необхідність звернутися до поглядів науковців щодо визначення вищезазначеного поняття. Так, Є. М. Ашмаріна розглядає фінансову систему як сукупність елементів, по-перше, згрупованих у двох основних напрямках (фондів і суспільних відносин із їхнім акумулюванням, перерозподілу та використання) і, по-друге, як сукупність факультативних інструментів (інституційний механізм, методи, функції, фінансова політика, фінансове законодавство). Ці підходи свідчать саме про правове розуміння фінансової системи [5, с. 74].

Ще одним напрямком розгляду фінансової системи як правової категорії є так званий інституційний підхід, за яким фінансова система являє собою сукупність державних органів та установ, тобто має розгалужену мережу спеціальних органів та установ, що здійснюють безпосереднє керівництво фінансовою діяльністю держави і функціонування яких регламентовано виключно законами та Конституцією України. Інституційний підхід наголошує на тому, що функціонування, формування та реалізація заходів економічної стабілізації без формування відповідних уповноважених органів неможлива. Як і неможливе функціонування фінансової системи без приватного блоку її інституційного механізму – підприємств і організацій, заснованих на приватній формі власності, індивідуальних приватних суб'єктів, домашніх господарств. З цього випливає, що фінансова система не обмежується сукупністю державних органів управління та вимагає функціонування у своєму складі приватного сектору економіки, адже саме за допомогою підприємств, установ, організацій, домогосподарств здійснюється економічна діяльність, обіг грошей у державі, залучення іноземних інвестицій, розвиток ринкової економіки. Водночас С. В. Запольський наголошує, що інституційна концепція виходить із функціональної своєрідності інститутів, які окремо існують, таких як державні доходи, державні видатки, страхування тощо.

Посуб'єктна концепція ґрунтується на визначенні органу, що здійснює управління фондом або інститутом або має речове право певного виду щодо мобілізованих фінансових ресурсів. Але, на думку О. П. Орлюк, такий метод

систематизації невдалий, оскільки побудований за ознаками, що мають службовий характер і не пов'язані із природою і суттю фінансів і фінансових правовідносин. Зі свого боку, А. І. Худяков, проаналізувавши поняття фінансової системи, відзначає організаційний підхід до його розуміння: «У цьому сенсі під фінансовою системою розуміється сукупність фінансових установ держави (фінансове відомство і його підрозділи, податкові органи, органи державного нагляду)».

Дж. Ван Хорн, вважає, «що фінансова система – це сукупність низки установ і ринків, які надають свої послуги фірмам, громадянам, а також урядам». П. Роуз і Д. Фрезер розглядають фінансову систему країни як мережу фінансових ринків, фінансові інституції, бізнес-структури, фінанси домогосподарств та уряду. Це визначення свідчить, що фінансову систему визначено як поєднання ринків, інститутів і фірм, що надають фінансові послуги та є фінансовими посередниками.

М. В. Грідчіна зазначає, що «фінансова система країни це – сукупність взаємопов'язаних і урегульованих фінансово-правовими нормами різних груп фінансових відносин (фінансових інститутів, ланок фінансів та інших), за допомогою яких держава формує, розподіляє та використовує централізовані і децентралізовані фонди коштів. Водночас специфіка фінансової системи не вичерпується лише особливостями складових її елементів, а полягає, насамперед, у характері зв'язку відносин між ними». Дещо іншої думки дотримується О. Р. Романенко та розглядає фінансову систему як «сукупність відокремлених, але взаємопов'язаних між собою сфер фінансових відносин, що мають особливості в мобілізації та використанні фінансових ресурсів, відповідний апарат управління та правове забезпечення».

Зі свого боку, за результатами проведених досліджень можна запропонувати своє визначення фінансової системи, згідно з яким фінансова система країни як юридична категорія являє собою багаторівневу соціальну систему, яка містить у собі врегульовану відповідними правовими нормами держави сукупність усіх наявних сфер фінансових відносин і відповідних суб'єктів таких відно-

син, які забезпечують збалансоване функціонування та взаємодію цих певних сфер і здійснюють управління ними. Це визначення, на нашу думку, розкриває більш повний зміст фінансової системи як правової категорії, тому що виключно закони регулюють правовідносини, які виникають у процесі фінансової діяльності та лише правові норми правомочні регулювати процес функціонування фінансової системи. Доповнюючи наведене вище, можна зробити висновок, що фінансова система у правовому аспекті досить широка за змістом категорія і містить у собі фінансові відносини суб'єктів фінансової діяльності й органів управління та спрямована на взаємодію всіх цих елементів.

З огляду на проведений аналіз поглядів науковців щодо визначення поняття «фінансова система» можна зробити висновок, що фінансова системи України являє собою складну систему, яка є внутрішньо обумовленою сукупністю взаємопов'язаних і об'єднаних єдиною метою сфер, ланок та інститутів, кожна з яких являє собою специфічну групу фінансових відносин, які опосередковують формування, розподіл та організацію використання фондів грошових коштів держави, місцевого самоврядування, підприємств різних форм власності, фінансових інституцій і які регулюють відповідні нормативно-правові акти. Для вдосконалення фінансової системи необхідно на основі наукових досліджень на законодавчому рівні закріпити поняття «фінансової системи» та ухвалити закон «Про фінансову систему України», який надасть можливість у єдиному нормативно-правовому акті закріпити основоположні засади функціонування фінансової системи.

Процес становлення і розвитку фінансової системи України є доволі складним і суперечливим. На сьогодні в нашій державі триває процес формування фінансової системи, яка почала розвиватися як національна лише після проголошення незалежності України. У сучасних реаліях формується система європейської спрямованості, яка має безпосередньо еволюційний характер. Це зумовлено насамперед державною самостійністю України, переходом економіки на ринковий тип відносин та інтеграцією України до Європейського Союзу.

Досліджуючи фінансову систему нашої держави, важливо акцентувати увагу на тому, що цю категорію вживають у різних джерелах і значеннях. Вона є предметом вивчення економічних, історичних, правових наук тощо. Тому важливо відмежувати фінансову систему як сукупність відносин, що регулюють рух коштів, і як систему понять, категорій адміністративно-правового змісту, закріплених у чинному й міжнародному законодавствах.

На підтвердженні того, що фінансова система є правовою категорією, наголошує законодавець. Так, стаття 92 Конституції України закріплює положення про те, що виключно закони України встановлюють [6]:

- а) Державний бюджет України і бюджетну систему України;
- б) систему оподаткування, податки і збори;
- в) засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;
- г) статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України;
- д) порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу;
- е) порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи.

Правове розуміння фінансової системи – це насамперед сукупність установлених нормативними правовими актами характеристик фінансової системи, що мають форму нормативних вимог до режиму її функціонування (фінансове законодавство, передбачені в нормах засоби і способи стабілізації фінансової системи, фінансова політика в її правових формах, функції, а також методи діяльності в межах фінансової системи, що реалізуються в діях конкретних уповноважених суб'єктів.

Так, 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. Фінансова система України як об'єкт

управління підпорядкована владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто забезпечено зміст і 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, зі свого боку, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта.

В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави адміністративне управління фінансовою системою спрямоване на забезпечення насамперед прав і свобод людини та її законних інтересів у сфері акумулювання та розподілу публічних коштів. Отже, ефективне функціонування фінансової системи залежить від організації управління нею. Управління фінансами, як і будь-якою іншою системою, містить дві основні складові: органи управління та форми і методи управлінської діяльності. Основним завданням органів управління фінансовою системою, зі свого боку, є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Цього можна досягнути чітким розмежуванням функцій і повноважень між фінансовими органами та інституціями. Тому управління фінансовою системою держави містить у собі низку функціональних елементів, серед яких варто виділити такі: прогнозування, планування, оперативне управління, контроль і регулювання.

Управління фінансовою системою держави здійснюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування. Центральне місце в управлінні фінансами в Україні, як і в будь-якій іншій державі, посідає Міністерство фінансів України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику; не менш важливими є також Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України. Крім перелічених органів державного управління, фінансова система є об'єктом управління Державної фіскальної служби України, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загально-

обов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; Рахункової палати, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням; Національного банку України, який є основною фінансовою інституцією у сфері грошового ринку. Саме він здійснює емісію грошей, що є інструментом фінансових відносин і регулює грошовий обіг у країні. Важливе завдання Національного банку – організація ефективного функціонування кредитної системи. Він проводить реєстрацію комерційних банків і видає ліцензії на окремі види банківських операцій (наприклад, валютні операції).

Національний банк здійснює нагляд за діяльністю комерційних банків за допомогою встановлення економічних нормативів (мінімального розміру статутного фонду, показників ліквідності й платоспроможності та ін.) і розмірів обов'язкових резервів. Важливі його функції в банківській системі – забезпечення проведення міжбанківських розрахунків і кредитування комерційних банків, тобто він є банком банків. Він виконує агентські послуги з розміщення державних цінних паперів та обслуговування державного боргу, організовує касове виконання бюджету, проводить міжнародні розрахунки держави. Національний банк здійснює валютне регулювання і визначає офіційні курси валют чи валютні коридори тощо.

На фінансову систему як сферу державного управління поширюються норми права, зокрема адміністративного, вони й створюють предмет правового регулювання. Отже, предмет «адміністративно-правове регулювання» відповідає на запитання, що регулюють норми права. В. К. Колпаков визначає, що предмет адміністративного права становлять відносини, які виникають унаслідок владної виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління щодо виконання публічного зобов'язання [7, с. 34]. Фінансова система в контексті адміністративно-правового регулювання є складним поліструктурним утворенням, до якого варто віднести такі відносини:



а) державного управління щодо формування та використання публічних коштів грошових фондів та інші управлінські відносини, об'єднані предметом відання під назвою «відносини публічного управління»;

б) відповідальності за порушення встановлених правил, тобто відносини адміністративної відповідальності;

в) що виникають з ініціативи об'єктів публічного управління в разі їхнього звернення до державно-владних органів та органів місцевого самоврядування, – сервісні відносини (послуги).

Отже, фінансова система як предмет адміністративно-правового регулювання передбачає такі дослідження:

– управлінської складової організаційно-правового об'єднання коштів бюджетної і банківської систем, небанківських фінансових установ, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та окремих осіб і громадян;

– відносин, які виникають у зв'язку з розробленням та ухваленням різних публічних та індивідуальних рішень щодо реалізації прав приватних осіб;

– відносин, пов'язаних із розглядом різних скарг на діяльність органів державної влади, для яких фінансова система є безпосереднім об'єктом управління;

– відносин, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що невід'ємною рисою складових предмета адміністративно-правового регулювання є публічна спрямованість фінансової системи, тому що адміністративне право урегульовує публічні правовідносини. А тому об'єктом управління, як уже зазначалося вище, будуть виключно публічні кошти, тобто кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів

господарювання державної та комунальної власності, отримані ними від їхньої господарської діяльності.

Дотепер у науці використовували поділ фондів коштів держави на централізовані та децентралізовані. Певна річ, більший інтерес становлять централізовані фонди коштів фінансової системи нашої держави, тому що вони є публічними фондами. Саме завдяки ним можна задовольнити публічний інтерес і держава виконує свої функції. Ці фонди перебувають у розпорядженні держави як безпосереднього суб'єкта публічної влади (державний бюджет, пенсійний фонд тощо) та органів місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування (місцеві бюджети, місцеві фонди коштів, сформовані за рішенням органів місцевої влади).

Проведенням єдиної державної фінансової бюджетної податкової політики, спрямованої на реалізацію конкретних завдань економічного та соціального розвитку України, забезпечує Міністерство фінансів України – державний орган виконавчої влади. Міністерство було створене, а точніше реорганізовано з Міністерства фінансів УРСР після проголошення незалежності країни. Отже, можна бачити, що з набуттям незалежності держави зміни торкаються також і автономії незалежності фінансової системи. Вона починає розвиватися як національна система та набуває поступової чіткої нормативно-правової регламентації, що свідчить про те, що вона починає функціонувати не лише символічно, але й фактично.

В управлінні фінансами виділяють об'єкти, суб'єкти та інструменти управління, які потребують більш детальної характеристики. Насамперед об'єктами фінансового управління є фінансові відносини, а також усі інші складові фінансової системи. Стосовно структурних елементів фінансової системи держави одні вчені вважають, що до складу фінансової системи держави входять інститути державних фінансів, фінансів суб'єктів господарювання, місцевих фінансів, страхування, кредиту; інші виокремлюють бюджетну систему, позабюджетні державні та муніципальні фонди, кредит, фінанси майнового

й особистого страхування, фінанси підприємств різних форм власності, організацій, установ, галузей народного господарства.

Так, вчені О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, зазначаючи, що фінансова система є складним механізмом, виокремлюють її сфери та ланки, серед яких:

- фінансовий ринок, що містить у собі ринок грошей, ринок кредитних ресурсів, ринок цінних паперів, ринок фінансових послуг тощо;
- страхування, зокрема соціальне, майнове, особисте, страхування підприємницьких ризиків, страхування відповідальності;
- державні фінанси, до яких належать державний і місцеві бюджети, державні цільові фонди, державний кредит, фінанси державного сектору;
- міжнародні фінанси, що складаються з фінансів міжнародних організацій, фінансів міжнародних фінансових інституцій, міжнародний фінансовий ринок;
- фінанси суб'єктів господарювання: фінанси комерційних підприємств і організацій, фінанси некомерційних установ та організацій.

Зважаючи на це, серед структурних елементів фінансової системи України потрібно виділити: бюджетну систему України; фінанси спеціальних цільових фондів; кредитну систему; обов'язкове державне страхування; фінанси суб'єктів господарювання.

Щодо суб'єктів фінансового управління, то вони репрезентовані державою в особі законодавчих і виконавчих органів (зокрема фінансових), а також фінансовими службами підприємств, організацій і установ. Сукупність усіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами, утворює фінансовий апарат. Він забезпечує злагодженість функціонування окремих сфер і ланок фінансової системи завдяки чіткому розмежуванню функцій і повноважень між ними.

Схему управління фінансовою системою, а також напрями діяльності органів та інституцій фінансового управління можна охарактеризувати так:

- 1) Міністерство фінансів України:

- у ланці бюджету держави здійснює його складання і виконання;
- ланці державного кредиту здійснює випуск позик, використання залучених коштів, погашення боргів;
- ланці міжнародних фінансових відносин підтримує відносини з урядами інших країн, міжнародними організаціями і міжнародними фінансовими інституціями;
- ланці фінансів підприємств здійснює нормативно-організаційне регулювання фінансової діяльності;

2) Державне казначейство України:

- у ланці бюджету держави здійснює виконання Державного бюджету: фінансування видатків по регіонах;

3) Державна аудиторська служба України:

- у ланці бюджету держави здійснює ревізії, складання і виконання бюджетів, контроль за використанням бюджетних асигнувань;
- ланці фінансів державного сектора виконує контроль за фінансовою діяльністю;

4) Державна фіскальна служба України:

- у ланці бюджету держави, загальнодержавних цільових фондів забезпечує облік платників податків і обов'язкових платежів, контроль за дотриманням податкового законодавства;

5) Рахункова палата Верховної Ради України:

- у ланці державного бюджету забезпечує контроль із позицій макроекономічного, фінансового регулювання і діяльності фінансової політики. Контроль за складанням і виконанням бюджету;
- у ланці державного кредиту здійснює контроль за залученням, використанням і погашенням держпозик;
- ланці фінансового ринку забезпечує контроль у сфері грошово-кредитної політики;

б) Державна фіскальна служба України – у ланці бюджету держави, загальнодержавних цільових фондів здійснює облік платників податків і обов’язкових платежів, контроль за дотриманням податкового законодавства;

7) страхові компанії – у ланці страхування здійснюють страхові операції;

8) Державна аудиторська служба України – щодо фінансів підприємств – видає ліцензії аудиторам і аудиторським фірмам, контролює аудиторську діяльність;

9) Національний банк України:

– у ланці кредитної системи здійснює банківський нагляд, реєстрацію банків, видає ліцензії на окремі банківські операції, здійснює емісію грошей, регулює грошовий обіг в країні;

– ланці державного кредиту надає агентські послуги уряду з розміщення державних цінних паперів;

– ланці бюджету держави організовує його касове виконання;

– ланці міжнародних фінансових операцій здійснює міжнародні розрахунки;

10) комерційні банки – у ланці банківської системи здійснюють банківські операції;

11) міжбанківська валютна біржа – у ланці валютного ринку здійснює купівлю-продаж валюти і визначає валютні курси;

12) Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – у ланці ринку цінних паперів здійснює реєстрацію випуску цінних паперів (крім державних); ліцензування діяльності фінансових посередників; регулювання операцій із цінними паперами; нагляд за діяльністю суб’єктів ринку;

13) фондова біржа – у ланці ринку цінних паперів здійснює забезпечення первинного і вторинного ринку цінних паперів, проводить котирування;

14) фінансові посередники – у ланці ринку цінних паперів виконують доручення емітентів із випуску цінних паперів та інвесторів із питань їхнього придбання;

15) Пенсійний фонд України – у ланці фонду цільового призначення на пенсійне забезпечення здійснює акумуляцію коштів фонду, нарахування та виплату пенсій і допомог;

16) Фонд соціального страхування – у ланці фонду цільового призначення здійснює акумуляцію коштів фонду, нарахування та виплату коштів із соціального страхування.

Як можна бачити з цієї схеми, кількість суб'єктів управління фінансовою системою є значною, водночас для кожного суб'єкта характерна своя особлива компетенція та ланки фінансової системи, на які вона поширюється.

У системі органів управління фінансами виділяють органи стратегічного управління та оперативного управління фінансами. Щодо стратегічного управління, то воно полягає в загальному управлінні фінансами, що містить функції, спрямовані на довгостроковий період часу та розв'язання загальних проблем розвитку фінансової системи держави.

Стратегічне управління здійснюють вищі органи державної влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів і Президент України.

Під оперативним управлінням йдеться про поточне управління фінансами, що передбачає сукупність функцій, що розробляються на основі оперативного аналізу фінансової ситуації в державі, фінансового планування та регулювання вищими органами державної влади, а також на основі складених фінансових планів. Оперативне управління фінансами здійснюють органи державної влади, які належать до апарату фінансової системи, зокрема Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна фіскальна служба України, фінансові управління інших органів виконавчої влади, а також фінансові служби підприємств та організацій.

Інструментом управління фінансами служить механізм управління державними фінансами, що являє собою сукупність спланованих, розрахованих і запропонованих організаційно-правових, економічних, методологічних, інформаційно-аналітичних методів і засобів із забезпечення відтворення, адресності використання та стійкості державних фінансів, спрямованих на суб'єкти управ-

ління, що законодавчо наділені функціями, обов'язками і повноваженнями з управління державними фінансами.

До основних функцій управління фінансами належать: фінансовий аналіз (проводять із метою формування інформації для ухвалення управлінських рішень); фінансове прогнозування та планування (використовують для наукового обґрунтування поточного та перспективного розвитку економіки); управління фінансами; контроль за станом фінансів (надає органам управління необхідну інформацію про дотримання законів у сфері використання фінансів).

Проведення виваженої фінансової політики органами державної влади забезпечує фінансову безпеку держави, тобто стабільність соціально-економічного розвитку та захищеності фінансових інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз фінансової системи держави. Так, до основних принципів управління фінансовою безпекою відносять:

- такі загальні принципи: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; верховенство законодавчих норм; перевага договірних засобів під час вирішення конфлікту; своєчасність і відповідність заходів захисту національних фінансових інтересів загрозам; взаємне розмежування повноважень, співпраця органів державної влади в забезпеченні національної, економічної та фінансової безпеки;

- спеціальні принципи, зокрема забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності держави, національної єдності та суверенності прав із приводу використання економічного та фінансового потенціалу держави; досягнення рівноваги між індивідуальними, корпоративними і державними інтересами; законність ухвалення та ефективність виконання управлінських рішень у фінансовій сфері; захист прав власності і свободи економічного вибору; забезпечення макрофінансової стабільності, інтенсивного зростання економіки та фінансової незалежності держави; забезпечення ефективності розподілу фінансів і державний контроль за їхнім використанням.

Варто виділити складові системи управління державними фінансами, на яких зосереджено увагу держави відповідно до Стратегії розвитку системи

управління державними фінансами, ухваленої 1 серпня 2013 р. № 774-р, серед яких такі: податкова система; середньострокове бюджетне прогнозування та планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів; управління ліквідністю державних фінансів і державним боргом; квазіфіскальні операції; система бухгалтерського обліку в державному секторі; система державних закупівель; державні інвестиції; державний внутрішній фінансовий контроль; незалежний зовнішній фінансовий контроль; протидія корупції; доступ громадськості до інформації з питань бюджету [8].

## **1.2. Визначення адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України**

Фінансова система України регламентована сукупністю фінансово-правових актів, серед яких виділяють акти органів законодавчої влади (закони) та акти органів виконавчої влади (підзаконні акти). Існують різні форми фінансово-правових актів: Конституція України, закони України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, накази, інструкції чи положення Міністерства фінансів України.

Головне значення у правовому регулюванні фінансової діяльності держави має Конституція України, у якій містяться основоположні принципи (на них ґрунтується галузь фінансового права); вона визначає вихідні положення нормативної регламентації фінансових відносин, є базою для фінансового законодавства. Так, п. 4 ст. 85 Конституції передбачає, що до повноважень Верховної Ради України належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, ухвалення рішення щодо звіту про його виконання. За необхідності забезпечення економічної безпеки держави ст. 92 Конституції закріплює, що виключно закони України встановлюють Державний бюджет України і бюджетну систему України; систему оподаткування, податків і зборів; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; а також



статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їхні види і типи [6].

Ст. 95 Конституції наголошує, що бюджетна система України побудована на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Ст. 96 Конституції закріплює за Верховною Радою України затвердження бюджету на певний термін. Участь Кабінету Міністрів України, Рахункової палати, Національного банку України у здійсненні фінансової діяльності передбачено статтями 97, 98 та 100 Конституції. Ст. 99 Конституції визначає національну грошову одиницю України – гривню. Ст. 116 встановлює, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики.

Ст. 143 передбачає, зокрема, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їхнє виконання; установлюють місцеві податки і збори відповідно до закону. За статтями Основного Закону України встановлено повноваження у сфері фінансів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати. У Конституції визначено також повноваження в галузі фінансів Автономної Республіки Крим (ст. 138), органів місцевого самоврядування (ст. 141–143).

Істотну роль у правовій регламентації фінансової діяльності держави відіграють закони України з фінансових питань. Насамперед до них належать ті, які за п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України встановлюють:

- Державний бюджет України;
- бюджетну систему України;
- систему оподаткування;
- податки та збори;

- принципи створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків;
- статус національної валюти, статус іноземних валют на території України;
- порядок утворення та погашення державного внутрішнього та зовнішнього боргів;
- порядок випуску і зберігання державних цінних паперів, їхні види і типи.

Фінансове законодавство містить велику кількість підзаконних актів, якими є нормативні укази Президента з фінансових питань, постанови Уряду України, накази й інструкції міністерств і відомств, а також органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у сфері фінансів розроблено на основі законів.

У спеціальному фінансовому законодавстві держави чітко розмежовано фінансову діяльність, яку здійснює держава як знаряддя публічної влади, і фінансову діяльність, що здійснює держава через посередництво органів державного управління підприємствами й організаціями.

Розвиток і деталізацію правового регулювання фінансової діяльності одержує у спеціальному фінансовому законодавстві, фінансово-правові норми якого регулюють якісно однорідні фінансові відносини відповідно до сфер і ланок фінансової системи держави.

Для виконання завдань і функцій, визначених Конституцією України, держава повинна мати грошові фонди, котрі вона формує за допомогою перерозподілу валового внутрішнього продукту. Найважливішим засобом, за допомогою якого держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту, є державний бюджет. Через бюджет держави відображено всю багатоаспектну її діяльність і забезпечено виконання функцій. Бюджетні зв'язки згідно зі ст. 4 Бюджетного кодексу України регулюють Конституція України, норми статей Бюджетного кодексу, закони про Державний бюджет України, закони України, які встановлюють джерела доходів Державного і місцевих бюджетів, нормати-

вно-правові акти Кабінету Міністрів України, що стосуються формування та виконання Державного і місцевих бюджетів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, ухвалених відповідно до Бюджетного кодексу України [9].

Серед зазначених актів основним систематизованим є Бюджетний кодекс, уведений у дію 1 січня 2002 р. У цьому документі визначено відносини, які регулює кодекс, головні терміни, принципи побудови бюджетної системи, бюджетну класифікацію, склад доходів і видатків Державного та місцевих бюджетів, розкрито стадії бюджетного процесу з Державного та місцевого бюджетів, з'ясовано сутність міжбюджетних відносин, контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Визначальне місце серед нормативних актів, які регулюють фінансову систему України, посідає Податковий кодекс. Податковий кодекс України – кодифікований закон України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. Податковий кодекс України, зокрема, визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їхнього адміністрування, платників податків і зборів, їхні права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їхніх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, відповідальність за порушення податкового законодавства. У Податковому кодексі вперше в Україні здійснено об'єднання в одному нормативно-правовому акті норм права, якими врегульовано відносини у сфері оподаткування [10].

Державні цільові фонди потрібні з метою фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічних завдань держави й органів місцевого самоврядування. Правовий статус державних позабюджетних цільових фондів визначають норми Конституції України (ст. 46, 49, 50), у яких встановлено напрями соціальної політики держави. На основі Конституції розроблено документи, що містять концептуальні засади із соціального захисту населення, котре працює, пенсіонерів, інвалідів, інтересів дітей і матерів. До таких документів належать такі закони України: «Про пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове

державне пенсійне страхування», «Про загальнообов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням».

Згідно з цими законами створено чотири централізованих цільових фонди:

- Пенсійний фонд України;
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України з тимчасової втрати працездатності України;
- Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

У вказаних законодавчих актах визначено порядок формування та використання фондів. Вони формуються за кошт обов'язкових внесків і відрахувань юридичних і фізичних осіб, сприяють соціальному захисту населення, підвищенню його життєвого рівня, збереженню та поліпшенню здоров'я, соціальної орієнтації безробітних.

Умови, порядок випуску державних цінних паперів регулює Закон України «Про цінні папери і фондовий ринок».

Фінанси державних і муніципальних підприємств і суб'єктів господарювання інших форм власності регулюють Конституція України, Господарський кодекс, нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також інші правові акти.

Наприклад, за Господарським кодексом України встановлено відповідно до Конституції України правові основи господарської діяльності, визначено відносини, що регулює Кодекс, основні терміни, засоби державного регулювання господарської діяльності, розкрито сутність засад підприємництва, регламенто-

вано діяльність різних видів підприємств, правила їхнього створення та ліквідації, забезпечено самостійність підприємств, їхні права та відповідальність у здійсненні господарської діяльності, упорядковано відносини з іншими суб'єктами господарювання і державою [11].

Фінансову діяльність домогосподарств (населення) регулює Конституція України (ст. 42, 43, 67) та спеціальні закони. Наприклад, у ст. 43 Основного Закону зазначено, що кожна особа має право на працю, що дає можливість заробляти на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку добровільно погоджується; у ст. 67 наголошено, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розх, установлених законом, та щороку подавати в органи податкової служби за місцем проживання (реєстрації) декларації про свій матеріальний стан і доходи за минулий рік у порядку, установленому законом.

Фінансові відносини у сфері міжнародних фінансів визначені Конституцією України (ст. 9, 18, 116, п. 1), Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність», договорами між Україною та фінансовими міжнародними організаціями й інституціями.

Правове регулювання фінансового ринку України ґрунтується на ст. 99 і 100 Конституції, спеціальних законодавчих актах: законах України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України» [30], «Про цінні папери і фондовий ринок», Законом України «Про депозитарну систему України», Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Розділ II Закону України «Про банки і банківську діяльність» присвячено діяльності такого важливого суб'єкта фінансової діяльності держави, як Національний банк України. Відповідно до ст. 8 Закону Національний банк є центральним банком України, її емісійним центром, проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організовує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи загалом, визначає курс грошової одиниці щодо валют інших країн. Йому належить

монопольне право на випуск грошей в обіг, а також випуск національних грошових знаків за рішенням Верховної Ради України. Зазначені закони забезпечують правове регулювання діяльності банківської системи України, банківського кредитування, функціонування фондового ринку, порядку випуску й обігу цінних паперів, управління грошовим обігом, зміст валютних цінностей, валютного контролю тощо [12].

Функціонування органів управління фінансами забезпечено ст. 85, 96, 97, 113, 116–119 Конституції України, ст. 109–115 Бюджетного кодексу України, «Про аудиторську діяльність», «Про місцеве самоврядування».

Отже, функціонування вітчизняної фінансової системи регламентоване великою кількістю нормативно-правових актів. Це зумовлено, по-перше, тим, що фінансова діяльність охоплює широке коло суспільних відносин, по-друге, фінансова сфера є невід'ємною частиною життєдіяльності держави загалом і кожного громадянина, по-третє, фінансова система забезпечує економічний розвиток і добробут.

Організація управління фінансовою системою є одним із визначальних чинників ефективності функціонування фінансової системи держави. Водночас серед інших чинників ефективності можна виділити такі: налагодженість фінансових відносин у суспільстві, що зумовлено вибором ефективної фінансової моделі для держави; дієвість фінансово-кредитного механізму; чіткість фінансового законодавства.

Здійснення будь-яких функцій держави неможливе поза діяльністю з мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, що здійснюється в межах фінансової системи. Водночас ефективність здійснення вищенаведеної діяльності прямо залежить від того, наскільки ефективно відбувається управління фінансовою системою, під час чого виникають, розвиваються, видозмінюються та припиняються відповідні правовідносини. Однією з основоположних складових будь-яких правовідносин, зокрема й тих, які пов'язані із здійсненням управління фінансовою системою, є їхні суб'єкти. Поза діяльністю уповноважених чинним національним законодавством

суб'єктів управління фінансовою системою неможливе виникнення зазначених правовідносин, а отже, й належне виконання будь-яких державних функцій. Як справедливо наголошують із приводу вищенаведеного в науково-правових колах, забезпечення реалізації внутрішніх, а також зовнішніх функцій держави неможливе без використання фінансових ресурсів. Саме завдяки акумуляції коштів у власності держави, формуванню спеціальних фондів можливе існування самої держави. Зважаючи на постійне оновлення національного законодавства, що регламентує діяльність зазначених вище суб'єктів, а також на складний і багатоаспектний характер такої правової категорії, як фінансова система, актуальним є визначення сутності суб'єктів, які здійснюють управління нею, та вироблення критеріїв їхньої наукової класифікації. На підставі того, що суб'єкти управління фінансовою системою є одночасно й суб'єктами фінансових правовідносин, необхідним є визначення класифікації останніх. Так, В. Б. Авер'янов наводить традиційну класифікацію суб'єктів фінансових правовідносин. Серед них науковець виділяє [13]:

- адміністративно-територіальні утворення, до яких відносять державу, що є в особі уповноважених органів (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, уповноважені міністерства тощо);

- адміністративно-територіальні одиниці;

- колективні суб'єкти – органи державної влади й управління, територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, підприємства, установи різних форм власності, громадські організації;

- індивідуальні суб'єкти – фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, права та обов'язки яких більшою мірою пов'язані зі сплатою податків і неподаткових платежів.

У зв'язку з вищенаведеним необхідно зазначити, що під час здійснення управління фінансовою системою може виникати необхідність захисту, поновлення порушених або спірних прав, свобод та інтересів суб'єктів таких правовідносин. Водночас одним із найефективніших засобів вищенаведеного захисту

є гарантована Конституцією України можливість зацікавлених осіб звернутися до суду, який, ухвалюючи відповідні судові рішення, також впливає як на правовий статус інших суб'єктів, так і на здійснення управління фінансовою системою взагалі. Отже, можна стверджувати, що судові органи прямо стосуються процесів управління фінансовою системою. Крім того, особа, чий права, свободи й інтереси було порушено під час здійснення управління фінансовою системою, крім судових органів, може звернутися й до інших правоохоронних органів і органів контролю, які в цьому разі також набудуть статусу суб'єктів управління зазначеною системою, оскільки своїми рішеннями та діями вони можуть впливати на стан таких суспільних правовідносин.

Отже, суб'єктів управління фінансовою системою можна класифікувати так:

1) загальнодержавні суб'єкти: вищі органи влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;

2) суб'єкти, до компетенції яких віднесено захист, поновлення та недопущення порушення законних прав, свобод та інтересів у сфері управління фінансовою системою: суди, правоохоронні органи та органи контролю;

3) суб'єкти управління фінансовою системою на місцях: місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; юридичні особи: державні та недержавні підприємства, установи, організації; індивідуальні суб'єкти: громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства.



## РОЗДІЛ 2

### ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ

#### **2.1. Проведення порівняльної характеристики суб'єктів фінансової системи України та їхньої взаємодії**

Під час розгляду сутності суб'єктів управління фінансовою системою, зокрема, було названо суб'єктів загальнодержавного рівня. Зазначені суб'єкти є загальнодержавними, оскільки їхня діяльність не лише пов'язана зі здійсненням управління фінансовою системою, а і впливає майже на всі сторони суспільного життя. Окрему підгрупу таких суб'єктів становлять вищі органи державної влади, такі як Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Як цілком слушно зауважують у науково-правових колах, здійснюючи діяльність із багатьох напрямів, зокрема й фінансового. Потрібно охарактеризувати й визначити особливості вищенаведених органів як суб'єктів управління фінансовою системою. Виконати поставлене вище наукове завдання щодо порівняльної характеристики суб'єктів управління ФСУ видається можливим тільки за допомогою визначення адміністративно-правового статусу загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою.

Розпочати аналіз адміністративно-правового статусу загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою, як було зазначено раніше, необхідно з вищих органів державної влади – Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України.

Так, адміністративно-правовий статус Верховної Ради України визначено на рівні Конституції України, відповідно до ст. 102 якої вона є єдиним органом законодавчої влади. Державну політику у фінансовій сфері здійснює Верховна Рада України, яка наділена великою кількістю повноважень у цій сфері, зокрема пов'язаних з ухваленням законів, виключно які регулюють найважливіші питання у фінансовій сфері. З огляду на вищенаведене, а також, зважаючи на зазначене конституційне положення, можна стверджувати, що Верховна Рада

України як суб'єкт управління фінансовою системою виконує завдання щодо законодавчого забезпечення зазначеної сфери суспільного життя. Крім того, такого висновку можна дійти за допомогою аналізу зазначених у ст. 85 Конституції України повноважень Верховної Ради України: внесення змін до Конституції України; ухвалення законів; затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку; розгляд і ухвалення рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; затвердження рішень про надання Україною позик та економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їхнім використанням; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України [6].

Верховна Рада України має значний обсяг повноважень, пов'язаних із визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів управління фінансовою системою, а саме: призначення виборів Президента України в терміни, передбачені Конституцією; усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту); призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати; призначення на посаду та звільнення з посади Голови Національного банку України за поданням Президента України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; затвердження загальної структури, кількості, визначення функцій Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України; надання згоди на призначення

на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України; висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади; призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України; обрання суддів безстроково; дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування.

Також Верховна Рада України в межах наданих їй чинним національним законодавством повноважень здійснює контрольну діяльність, зокрема у сфері управління фінансовою системою: заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції та закону; здійснення парламентського контролю; ухвалення рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менше ніж однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Отже, Верховна Рада України як суб'єкт управління фінансовою системою реалізує комплекс повноважень, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням цієї сфери суспільного життя, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів управління фінансовою системою, а також здійснює контрольну діяльність у досліджуваній сфері.

Крім того, досліджуючи адміністративно-правовий статус Верховної Ради України як суб'єкта управління фінансовою системою, необхідно зазначити, що в її складі функціонують органи, які утворюють із 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 (далі – комітети).

У науково-правових колах наголошують, що основне навантаження у здійсненні парламентського фінансового контролю припадає на профільні комітети Верховної Ради України. Адміністративно-правовий статус зазначених органів, їхні функції й організаційні основи діяльності визначено в положеннях Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року. Відповідно до ст. 11 вищенаведеного нормативно-правового акта комітети здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції. Перелік комітетів визначено в Постанові Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2014 року. Водночас необхідно зазначити, що згідно з положеннями вищенаведеного нормативно-правового акта на сьогодні при Верховній Раді України функціонує 28 комітетів. Зазвичай не всі комітети мають адміністративно-правовий статус суб'єктів управління фінансовою системою. Визначення конкретних комітетів, що діють як суб'єкти управління фінансовою системою, стає можливим лише за допомогою аналізу такого важливого елемента їхнього адміністративно-правового статусу, як предмет відання [14].

Так, як зауважує О. Ф. Скакун, предмет відання являє собою сферу суспільних відносин, на яку спрямована діяльність державного органу відповідно до законодавчого встановлення: а) завдання – розкривають цілі діяльності, визначають зміст функцій держави та впливають на форму й методи їхньої реалізації; б) функції – виходять із завдань і виражають основне призначення відповідного державного органу. Отже, за допомогою аналізу положень вищезазначеного законодавчого акта стало можливим виокремити конкретні комітети, що діють як суб'єкти управління фінансовою системою, з урахуванням такого важливого елемента їхнього адміністративно-правового статусу, як предмет відання:

1. Комітет із питань бюджету, до предмета відання якого входять державна бюджетна політика та міжбюджетні відносини; Державний бюджет України (включно з питаннями доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням

бюджету); бюджетний процес; державний внутрішній і зовнішній борг; проведення експертизи щодо впливу законопроектів, проектів інших актів на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини; діяльність державних фінансових органів; діяльність Рахункової палати.

2. Комітет із питань економічної політики, до предмета відання якого входять: державна економічна політика; застава, лізинг, концесія, оренда, розподіл продукції, управління майном, що перебуває в державній чи комунальній власності; приватизація державного та комунального майна, націоналізація, реприватизація, банкрутство тощо; регулювання державних закупівель; ціни і тарифи, ціноутворення; господарське законодавство; кооперація (крім сільськогосподарської кооперації); антимонопольна політика, розвиток економічної конкуренції, захист прав споживачів; регуляторна політика.

3. Комітет із питань податкової та митної політики, до предмета відання якого входять: система оподаткування, загальнодержавні податки та збори (обов'язкові платежі), місцеві податки та збори, інші доходи бюджетів неподаткового характеру, а також страхові нарахування на фонд оплати праці; організація та діяльність податкових органів; податкові пільги; податковий борг та/або податкові зобов'язання; митна справа та митні тарифи; діяльність митних органів; законодавче регулювання ринку спирту, алкоголю і тютюну; оподаткування та діяльність державних лотерей і грального бізнесу; бухгалтерський облік і звітність, аудиторська діяльність.

4. Комітет із питань промислової політики та підприємництва, до предмета відання якого входять: промислова політика та розвиток окремих галузей виробництва; зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність, спеціальні (вільні) економічні зони й території пріоритетного розвитку, технологічні парки; стандартизація, підтвердження відповідності, акредитація та метрологічна діяльність; публічно-приватне партнерство; розвиток малого та середнього підприємництва; розвиток підприємницької діяльності та гарантування прав і законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності.

5. Комітет із питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, до предмета відання якого входять: державна політика у сфері соціального захисту громадян; державне соціальне страхування; запровадження соціального медичного страхування; соціальні гарантії, забезпечення достатнього життєвого рівня людини; державна політика у сфері регулювання трудових відносин і зайнятості населення; розвиток соціального партнерства та діяльність об'єднань громадян сторін соціального партнерства; діяльність соціальних фондів; державна політика у сфері пенсійного забезпечення.

6. Комітет із питань фінансової політики і банківської діяльності, до предмета відання якого входять: грошово-кредитна політика; банки та банківська діяльність; валютне регулювання; правовий режим цінних паперів і фондового ринку; діяльність небанківських фінансових установ (та суб'єктів) страхової діяльності; функціонування фінансових ринків і запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; функціонування платіжних систем та електронної комерції; повернення заощаджень населенню.

Розглядаючи Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою, необхідно зазначити, що його адміністративно-правовий статус визначено в положеннях Конституції України. Так, відповідно до ст. 102 Основного Закону України Президент України є главою держави й діє від її імені, а також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Водночас, проаналізувавши ст. 106 вищенаведеного нормативно-правового акта, серед повноважень Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою необхідно назвати такі: представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори й укладає міжнародні договори України; призначає всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України, проголошує всеукраїнський референдум з народної ініціативи; призначає позачергові вибори до Верховної Ради України й у випадках, установлених законодавством, припиняє її повноваження; вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформо-

ваної відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України терміном не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їхньої конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим; призначає на посади та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України; утворює суди у визначеному законом порядку; ухвалює рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби; підписує закони, ухвалені Верховною Радою України; має право вето щодо ухвалених Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з подальшим поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України.

Аналіз вищенаведених положень дозволяє стверджувати, що повноваження Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою переважно пов'язані з визначенням правових засад, на основі яких здійснюється регулювання правовідносин у зазначеній сфері. У цьому разі мова йде про те, що Президент України підписує ухвалені Верховною Радою закони України, а також має право вето. Крім того, як встановлено ст. 106 Конституції України, Президент України на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази й розпорядження, що є обов'язковими до виконання на території України. Із приводу вищенаведеного потрібно зазначити, що вимоги щодо порядку підготовки та внесення на розгляд глави держави проєктів актів Президента України – указів і розпоряджень – визначено на рівні Положення «Про порядок підготовки та внесення проєктів актів Президента України», що затверджено Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006. Водночас зауважимо, що за допомогою ухвалення розпоряджень Президента

України вирішують 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 оформляють 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 проєктів законів, що передбачено для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проєктів актів Президента України.

У зв'язку з наведеним розпорядження Президента України, на відміну від його указів, інтересу в межах поданого наукового дослідження для нас не становлять. Так, для визначення правових засад управління фінансовою системою Президент України ухвалює укази, якими оформляють рішення про зупинення дії актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму з народної ініціативи; внесення змін до указів Президента України, визнання такими, що втратили чинність, указів Президента України, офіційне тлумачення актів Президента України. Крім вищенаведеного, за допомогою ухвалення відповідного указу Президент України може впливати на адміністративно-правовий статус інших суб'єктів управління фінансовою системою. У цьому разі мова йде про те, що указами Президента України оформляють рішення про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України; припинення повноважень Верховної Ради України; призначення на посади та звільнення з посад членів Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад суддів Конституційного



Суду України; утворення, ліквідацію судів, визначення кількості суддів у судах; прийняття до громадянства України та припинення громадянства України; створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їхню ліквідацію, реорганізацію; призначення на посади та звільнення з посад голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їхню відставку; перше призначення на посаду професійного судді, звільнення з посади професійного судді впродовж п'яти років після першого призначення; переведення суддів, призначення та звільнення з адміністративних посад у судах. Отже, основною особливістю адміністративно-правового статусу Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою є те, що він у межах наданих йому чинним національним законодавством повноважень визначає правові засади в досліджуваній сфері, а також за допомогою ухваленого відповідного рішення впливає на адміністративно-правовий статус інших суб'єктів управління фінансовою сферою.

Наступним загальнодержавним органом влади, який наділений адміністративно-правовим статусом суб'єкта управління фінансовою системою, є Кабінет Міністрів України. У юридичній літературі акцентують увагу на тому, що, будучи вищим органом виконавчої влади, Кабінет Міністрів України повсякденно керує державними фінансами та паралельно здійснює загальний фінансовий контроль. Сутність адміністративно-правового статусу наведеного суб'єкта, як і розглянутих вище, закріплено на рівні Конституції України. Так, відповідно до ст. 113 вищезазначеного нормативно-правового акта Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Водночас Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених Конституцією. У ст. 116 Основного Закону України визначено основні повноваження Кабінету Міністрів України, серед яких у контексті досліджуваного питання варто назвати ті, що можуть охарактеризувати цей орган виконавчої влади як суб'єкта управління фінансовою системою: забезпечує економічну самостійність України, здійснює внутрішню та зовнішню політику держави,

додержується Конституції та законів України, актів Президента України; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у 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 проєкт 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 та 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.

З аналізу вищенаведених конституційних положень видається можливим дійти висновку стосовно того, що повноваження Кабінету Міністрів України як суб'єкта управління фінансовою системою, так само як і повноваження Верховної Ради України та Президента України, пов'язані з визначенням правових засад зазначеної діяльності, а також зі створенням, реорганізацією та ліквідацією інших суб'єктів досліджуваної сфери. Водночас необхідно звернути увагу на те, що більш детально організацію, повноваження та порядок діяльності Кабінету Міністрів України визначено на рівні Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року. Зокрема в ст. 20 вищенаведеного нормативно-правового акта закріплено повноваження Кабінету Міністрів України у 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 їхнє виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, зокрема 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 у 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 та організацій; забезпечує проведення державної промислової політики; визначає пріоритетні галузі промисловості, які потребують прискореного розвитку; забезпечує захист і підтримання національного товаровиробника; забезпечує захист прав споживачів і підвищення якості їхнього 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 ухвалює рішення про їхнє 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; ухвалює рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України; ухвалює 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 зі складання зовнішньоторговельного балансу України; забезпечує раціональне використання державних валютних коштів; є гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надають іноземні держави, банки, міжнародні фінансові організації, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Отже, Кабінет Міністрів України, діючи як суб'єкт управління фінансовою системою, реалізовує комплекс повноважень, пов'язаних із визначенням нормативно-правових основ функціонування цієї системи, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів, а також здійсненням контролю в досліджуваній сфері.

Наступну групу загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою утворюють центральні органи виконавчої влади. Організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначено в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року, відповідно до ст. 1 якого їхню систему становлять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Водночас, як зауважують у науково-правових колах, вищенаведені органи як суб'єкти управління фінансовою системою можна поділити на дві групи: 1) органи, що здійснюють управління фінансовою системою поряд зі своїми основними функціями; 2) органи, для яких управління фінансовою системою є основним видом діяльності [15].

Так, перша група досліджуваних суб'єктів репрезентована міністерствами. Як зазначено в ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Водночас аналіз ст. 7 вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що міністерства як суб'єкти управління фінансовою системою здійснюють такі основні завдання: забезпечення нормативно-правового регулювання фінансової системи; визначення пріоритетних напрямів розвитку фінансової системи; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики у сфері фінансової системи; узагальнення практики застосування законодавства у сфері фінансової системи, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проєктів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України.

Варто зазначити, що відповідно до Схеми спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442, на сьогодні функціонує 17 міністерств: Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство оборони України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Мініс-

терство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України. У контексті вищенаведеного потрібно зазначити, що всі міністерства тією чи іншою мірою є суб'єктами управління фінансовою системою. На підтримку наведеної позиції варто зазначити, що згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року всі міністерства є головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України. Водночас конкретні міністерства – основні розпорядники бюджетних коштів, також підпорядковані їм відповідальні виконавці бюджетних програм, визначені в Схемі взаємодії розпорядників коштів державного бюджету, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення структури розпорядників бюджетних коштів» від 31 травня 2006 року № 296-р. Крім того, у Переліку бюджетних програм, порядки використання коштів державного бюджету за якими визначив 2015 році Кабінет Міністрів України, що був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 98-р, наведено перелік деяких міністерств як основних розпорядників бюджетних коштів і найменування відповідної бюджетної програми згідно із програмною класифікацією видатків кредитування державного бюджету [16].

Наприклад, відповідно до вищенаведеного акта Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як основний розпорядник бюджетних коштів відповідальне за компенсацію різниці в тарифах на виробництво теплової енергії для населення на теплогенерувальних установках (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій та атомних електростанцій) із використанням будь-яких видів палива й енергії, крім природного газу.

Потрібно зазначити, що з аналізу ст. 22 Бюджетного кодексу України випливає, що відповідне міністерство як суб'єкт управління фінансовою системою, діючи як основний розпорядник бюджетних коштів: розробляє плани діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів); організовує та забезпечує на підставі

плану діяльності й індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проєкту кошторису та бюджетного запиту й подає їх Міністерству фінансів України; отримує бюджетні призначення за допомогою їхнього затвердження в законі про Державний бюджет України; ухвалює рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів; розподіляє та доводить до них в установленому порядку обсяги бюджетних асигнувань; затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством; розробляє проєкти порядків використання коштів державного бюджету за відповідними бюджетними програмами; розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їхнє виконання; здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) [9].

Крім вищенаведеного, необхідно звернути увагу на той факт, що всі міністерства як суб'єкти управління фінансовою системою виконують завдання з формування та реалізації державної політики у відповідній сфері суспільного життя, що, зокрема, передбачає і здійснення фінансової діяльності. На підтримання вищенаведеної позиції наведемо витяги з нормативно-правових актів, що визначають адміністративно-правовий статус деяких із міністерств:

– відповідно до Положення «Про Міністерство молоді та спорту України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року, Міністерство молоді та спорту України як суб'єкт управління фінансовою системою: за кошт державного бюджету надає фінансову підтримку всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам; надає фінансову допомогу та сприяє розвитку матеріально-технічної бази Національного олімпійського комітету України; надає фінансову допомогу Національному комітету спорту інвалідів у фізкультурно-оздоровчій і спортивній діяльності; надає фінансову допомогу Спортивному комітету України; організовує планово-фінансову

роботу в апараті міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління міністерства; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку [17];

– відповідно до Положення «Про Міністерство культури України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 року № 495, Міністерство культури України як суб'єкт управління фінансовою системою: організовує планово-фінансову роботу в апараті Мінкультури, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; формує, установлює та затверджує в установленому порядку за участі й погодженням з іншими сторонами соціального партнерства державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами культури; здійснює відповідно до законодавства постійний державний моніторинг застосування та фінансового забезпечення зазначених нормативів і контроль за їхнім додержанням [18];

– відповідно до Положення «Про Міністерство оборони України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 671, Міністерство оборони України як суб'єкт управління фінансовою системою: організовує фінансове забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації у Збройних силах; забезпечує Збройні сили фінансовими ресурсами згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних сил, у межах коштів, передбачених Державним бюджетом, і здійснює контроль за їхнім ефективним використанням; в установленому порядку забезпечує фінансування військових закладів вищої освіти, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти, військових ліцеїв, які перебувають у його підпорядкуванні, та науково-дослідних установ, що належать до сфери його управління; перевіряє у Збройних силах ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, виконання зобов'язань перед бюджетом і кредиторами; організовує планово-фінансову роботу в апараті міністерства, на підприємствах, в установах



й організаціях, які належать до сфери його управління; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку; забезпечує ефективне та цільове використання бюджетних коштів, державних фінансових і матеріальних ресурсів, усунення недоліків і порушень, виявлених органами державного фінансового контролю та правоохоронними органами [19];

– відповідно до Положення «Про Міністерство освіти і науки України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 630, Міністерство освіти і науки України як суб'єкт управління фінансовою системою: бере участь у визначенні мінімальних нормативів фінансового забезпечення навчальних закладів; подає в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо створення та реорганізації державних наукових установ, які повністю або частково фінансуються з державного бюджету; розробляє пропозиції щодо обсягів фінансового забезпечення навчальних закладів; організовує планово-фінансову роботу в апараті міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку [20];

– відповідно до Положення «Про Міністерство охорони здоров'я України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267, Міністерство юстиції України як суб'єкт управління фінансовою сферою: вносить зміни до переліків лікарських засобів вітчизняного й іноземного виробництва, які можуть закуповувати заклади й установи охорони здоров'я, що повністю або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів; організовує планово-фінансову роботу в апараті Міністерства охорони здоров'я, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення порядку ведення бухгалтерського обліку [21];

– відповідно до Положення «Про Міністерство інфраструктури України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 року № 460, Міністерство інфраструктури України як суб'єкт управління фінансовою системою: вносить Кабінету Міністрів України для затвердження фінансові плани підприємств, що є суб'єктами природних монополій, та підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн гривень; проводить моніторинг фінансової діяльності підприємств, що належать до сфери управління міністерства, зокрема виконання показників фінансових планів, та вживає заходів щодо поліпшення їхньої роботи; затверджує річні фінансові й інвестиційні плани, а також інвестиційні плани на середньострокову перспективу (три – п'ять років) державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери управління міністерства, та здійснює контроль за їхнім виконанням; здійснює відповідно до законодавства державний контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів первинного фінансового моніторингу (операторів поштового зв'язку) у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; організовує планово-фінансову роботу в апараті міністерства, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, акціонерних товариствах, функції з управління корпоративними правами щодо яких здійснює міністерство; здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів; забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку [22].

Отже, характеризуючи міністерства як суб'єктів управління фінансовою системою, необхідно зазначити, що, по-перше, такі органи є основними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України. По-друге, міністерства наділені широким комплексом повноважень, пов'язаних із здійсненням фінансової діяльності (фінансової підтримки, фінансової допомоги) у сферах суспільного життя, у яких вони згідно з чинним національним законодавством є відповідальними органами за формування й реалізацію державної політики. По-третє, окремим

аспектом фінансової діяльності міністерств як суб'єктів управління фінансовою діяльністю є здійснення контролю, зокрема фінансового, у цій сфері суспільного життя. Із приводу останнього варто зауважити, що деякі з міністерств як суб'єкти управління фінансовою системою наділені чималими контрольними повноваженнями в такій сфері, а також виконують значні за обсягом правоохоронні функції. Водночас, зважаючи на особливе місце й роль контролюючих і правоохоронних органів, зокрема міністерств, у системі державних суб'єктів управління фінансовою системою України, дослідження особливостей їхнього адміністративно-правового статусу потрібно провести в межах окремого підрозділу цієї наукової праці.

Наступну групу загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою становлять органи, для яких така діяльність є основною. У цьому контексті потрібно зазначити, що хоча міністерства й віднесли до групи суб'єктів управління фінансовою системою, для яких досліджувана діяльність не є профільною, серед зазначеної групи суб'єктів все ж таки є міністерство, для якого діяльність з управління фінансовою системою є основною. У цьому разі мова йде про такий центральний орган виконавчої влади, як Міністерство фінансів України (далі – Мінфін України). Так, відповідно до Положення «Про Міністерство фінансів України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375, Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову й бюджетну політику, державну політику у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, державну політику у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у 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 зага-

льнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобування, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу та обліку. Потрібно зазначити, що аналіз вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить, що перелік повноважень Мінфіну становить близько ста пунктів, а тому для зручності сприйняття класифікуємо їх за окремими напрямками діяльності, пов'язаної з управлінням фінансовою системою [23].

Так, Мінфін як суб'єкт управління фінансовою системою виконує таку 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 складання фінансової й 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 вебсайті Мінфіну; затверджує форми фінансової та бюджетної звітності про виконання зведеного, державного та місцевих бюджетів; проводить оцінювання фінансового забезпечення проєктів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій; запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності та забезпечує їхнє оприлюднення на офіційному вебсайті 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 варто зазначити, що окремі напрями контрольної

діяльності Мінфіну України, а також способи їхньої реалізації потрібно детально розглянути в наступному розділі цього наукового дослідження.

Крім контрольної діяльності, Мінфін України як суб'єкт управління фінансовою системою реалізовує повноваження, пов'язані з визначенням правових засад функціонування досліджуваної сфери суспільного життя, зокрема бере участь у здійсненні заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС у межах повноважень, передбачених законом; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів із питань, що належать до його компетенції; погоджує проекти законів, які надходять на погодження від інших міністерств і центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки та пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, що подають на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження та пропозиції до ухвалених Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентіві України; здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску; у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобування, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного

утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу та обліку, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; розробляє в установленому порядку проєкт закону про Державний бюджет України на відповідний рік і готує відповідні матеріали, що додають до нього. Отже, Мінфін України має широке коло повноважень, пов'язаних із визначенням правових засад державної політики у сфері функціонування фінансової системи України.

Діючи як суб'єкт управління фінансовою системою, для якого така діяльність є профільною, Мінфін України виконує інформаційно-аналітичне забезпечення цієї сфери суспільного життя: здійснює прогнозування й аналіз доходів бюджету; складає й уточнює прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди; визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, що використовують для підготовки бюджетних запитів і розроблення проєкту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди, загальний рівень доходів, видатків і кредитування бюджету; оцінює обсяг фінансування бюджету для складання проєкту Державного бюджету України й індикативних прогнозних показників Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетних періоди; проводить разом з іншими органами виконавчої влади аналіз фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку; удосконалює методи фінансового та бюджетного планування; інформує громадськість про економічні та фіскальні цілі держави; аналізує обсяги дебіторської та кредиторської заборгованостей, причини їхнього виникнення та готує пропозиції щодо їхнього погашення.

Крім того, Мінфін є відповідальним за здійснення взаємодії, координації та міжнародного співробітництва у сфері управління фінансовою системою. Аналіз законодавства, що визначає адміністративно-правовий статус вищенаведеного суб'єкта управління фінансовою системою, дає можливість виокремити такі зазначені напрями його діяльності: організовує та налагоджує співробітництво з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими

організаціями; координує роботу, пов'язану з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проєктів економічного та соціального розвитку України, що підтримують іноземні держави, банки та міжнародні фінансові організації; проводить моніторинг виконання зазначених проєктів, здійснює методичне забезпечення зазначеної роботи; забезпечує міжнародне співробітництво та реалізацію зовнішньої політики в межах повноважень, передбачених законом; здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за додержанням бюджетного законодавства. Отже, Мінфін України є одним з основних суб'єктів управління фінансовою системою України, про що повною мірою свідчить проведений вище аналіз його адміністративно-правового статусу. Водночас повноваження Мінфіну України як суб'єкта управління фінансовою системою України можна класифікувати такими групами: контрольні; пов'язані з визначенням правових засад; інформаційно-аналітичні; пов'язані зі здійсненням й організацією взаємодії, координації та міжнародного співробітництва.

Варто зазначити, що, крім вищенаведеного, Мінфін України, будучи головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, координує та спрямовує діяльність так званих інших центральних органів виконавчої влади, які також у передбачених національним законодавством випадках набувають адміністративно-правового статусу суб'єктів управління фінансовою системою. Отже, потрібно зауважити, що серед інших центральних органів виконавчої влади, адміністративно-правовий статус яких пов'язаний з управлінням фінансовою системою, є й такі, що не належать до сфери управління Мінфіну України.

Отже, наступну групу суб'єктів управління фінансовою системою становлять інші центральні органи виконавчої влади. Так, з аналізу ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» випливає, що інші центральні органи виконавчої влади утворюють для виконання окремих функцій із реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Водночас згідно зі ст. 17 вищенаведеного нормативно-правового акта як службу створюють центральний орган виконавчої влади в разі, якщо більшість його функцій

пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним і юридичним особам [15]. Потрібно зазначити, що правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг визначено на рівні Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного адміністративно-правового акта адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [24]. З аналізу вищезгаданої Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» випливає, що на сьогодні в Україні як служби функціонують 22 центральних органи виконавчої служби.

Водночас дослідження нормативно-правових засад діяльності вищенаведених органів влади дозволило нам виокремити ті, для яких діяльність з управління фінансовою системою є однією з основних: Державна казначейська служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну казначейську службу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів [25].

Державна регуляторна служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну регуляторну службу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 року № 724, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [26].



Державна служба експортного контролю України, яка відповідно до Положення «Про Державну службу експортного контролю України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 159, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра економічного розвитку і торгівлі та який реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю [27].

Державна служба фінансового моніторингу України, яка відповідно до Положення «Про Державну службу фінансового моніторингу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року № 537, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [28].

Державна фіскальна служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну фіскальну службу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [29].

Наступну групу суб'єктів управління фінансовою системою – інших центральних органів виконавчої влади – становлять агентства. Згідно із законодавчими положеннями в разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюють як агентство. Потрібно зазначити, що для вищенаведених центральних

органів виконавчої влади діяльність з управління фінансовою системою не є профільною. Однак вони так само, як і міністерства, можуть набувати статусу основних розпорядників бюджетних коштів. Зокрема в п. 1 ч. 2 ст. 22 Бюджетного кодексу України зазначено, що вищенаведеного статусу можуть набувати установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері [6].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус таких суб'єктів управління фінансовою системою, як центральні органи виконавчої влади (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), не можна не звернути увагу на недоліки його нормативно-правового закріплення. У цьому разі мова йде про те, що з ухваленням Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року повноваженнями з утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади було наділено Кабінет Міністрів України. Так, як свідчить вищенаведений матеріал, адміністративно-правовий статус конкретного органу виконавчої влади визначено у відповідному положенні, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України. Водночас, як відомо, до ухвалення вищенаведеного нормативно-правового акта повноваженнями з утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади був наділений Президент України.

Отже, необхідно зазначити, що Кабінет Міністрів України не має права скасовувати чи визнавати нечинними акти Президента України, а Президент України дотепер не видав указу про визнання нечинними указів Президента України, якими свого часу були закріплені положення про відповідні центральні органи виконавчої влади, тобто які визначали їхній адміністративно-правовий статус. Отже, на сьогодні фактично склалася ситуація, що адміністративно-правовий статус центральних органів виконавчої влади визначено відразу у двох різних за своєю юридичною природою нормативно-правових актах – указі Президента України та постанові Кабінету Міністрів України. Крім того, істотним недоліком визначення адміністративно-правового статусу деяких суб'єктів управ-

ління фінансовою системою України є ситуація, коли завдяки ухваленню відповідного нормативно-правового акта такий суб'єкт створюється, а акта, у якому б було визначено правові засади його діяльності, не існує. Яскравим прикладом зазначеної проблеми є те, що Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби України» від 28 жовтня 2015 року № 868 було реорганізовано Державну фінансову інспекцію України за допомогою її перетворення на Державну аудиторську службу України. Аналіз вищенаведеного акта свідчить, що в ньому відсутні положення стосовно того, яким саме нормативно-правовим актом повинно керуватися у своїй діяльності новостворене відомство, а в ньому лише покладено обов'язок на Мінфін України за дво-місячний термін розробити проект Положення про Державну аудиторську службу України.

На нашу думку, вищенаведена ситуація є неприпустимою. Так, по-перше, не зрозуміло, на підставі яких законодавчих положень буде здійснювати свою діяльність Державна аудиторська служба України. По-друге, чому Кабінет Міністрів України запропонував такі значні (два місяці) терміни на розроблення лише проекту відповідного нормативно-правового акта. Також нелогічною здається наведена ситуація з огляду на те, що спочатку йде створення зазначеного центрального органу виконавчої влади, а вже потім (до того ж невідомо, коли саме) визначають правові засади його діяльності.

Крім того, правові засади діяльності органу, що реорганізовують (Державної фінансової інспекції України), було визначено чинним нині Кабінетом Міністрів України за допомогою ухвалення Постанови «Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України» від 6 серпня 2014 року № 330. Інакше кажучи, зазначене відомство здійснювало свою діяльність трохи більше ніж один рік, після цього було реорганізовано своїми ж творцями. Із приводу вищенаведеного природно постає питання, навіщо було створювати орган, щоб через незначний проміжок часу реорганізувати його у відомство іншого функціонального призначення, тобто з інспекції на службу. Отже, необхідно підкреслити, що такі перетворення вимагають чималих витрат державних

коштів. Ця ситуація є яскравим свідченням проведення неефективної політики щодо реорганізації центральних органів виконавчої влади [30].

Отже, під адміністративно-правовим статусом загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою України йдеться про встановлену нормами адміністративного права сукупність повноважень (прав та обов'язків) державних органів, предмета їхнього відання (завдань і функцій), які вони реалізують як реальні учасники правовідносин, пов'язаних із здійсненням мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також здійсненням контрольної діяльності у сфері управління фінансовою системою, за виконання й належну реалізацію яких такі органи несуть установлену в чинному національному законодавстві частку юридичної відповідальності.

За допомогою аналізу нормативно-правових актів, на рівні яких визначено адміністративно-правовий статус загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою, можна класифікувати так:

1) вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України;

2) центральні органи виконавчої влади:

а) для яких діяльність з управління фінансовою системою не є профільною: міністерства, агентства;

б) центральні органи виконавчої влади, для яких діяльність з управління фінансовою системою є основною: Мінфін України, служби й інспекції.

Класифікуючи суб'єкти управління фінансовою системою України, зокрема, було названо ті, які здійснюють цю діяльність на місцях. За допомогою реалізації такими суб'єктами закріплених чинним національним законодавством владних повноважень здійснюють мобілізацію, розподіл і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас залежно від форми здійснення владних повноважень місцеві суб'єкти управління фінансовою системою можуть бути поділені на місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого

самоврядування. Розглянемо більш детально адміністративно-процесуальний статус вищенаведених суб'єктів управління фінансовою системою.

Зважаючи на те, що територіальні органи міністерств і відомств здійснюють таке саме управління фінансовою системою й виконують свої завдання на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тому в межах характеристики місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів управління фінансовою системою увагу буде зосереджено на адміністративно-правовому статусі місцевих державних адміністрацій.

Як встановлено в Конституції України, виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Водночас з аналізу конституційних положень випливає, що в межах відповідної території місцеві державні адміністрації забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів і програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Більш детально адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій, організація, повноваження та порядок їхньої діяльності визначено на рівні Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року. Вищенаведений нормативно-правовий акт окремо виділяє повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі бюджету та фінансів (тобто складових фінансової системи). Зокрема відповідно до ст. 18 зазначеного Закону в цій сфері місцева державна адміністрація: складає та подає на затвердження ради проєкт відповідного бюджету й забезпечує його виконання; звітує перед

відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники та пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їхнього розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх під час визначення розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, на підставі забезпеченості мінімальних соціальних потреб; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання та виконання бюджету; здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад та інше [31].

Варто зазначити, що місцеві державні адміністрації очолюють їхні голови. Водночас на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних і делегованих повноважень, голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження. З погляду адміністративного права розпорядження – це одна з форм управлінського рішення, акт державного управління, що має вольовий, владний характер і видають компетентний орган чи його посадові особи в порядку, установленому законом або іншим нормативно-правовим актом, та є обов'язковим для суб'єктів, яким він адресований. Отже, за допомогою видання такого виду адміністративних актів, як розпорядження, голови місцевих державних адміністрацій здійснюють регулювальний вплив на правовідносини, пов'язані з управлінням фінансовою системою на місцевому рівні.

Окрему увагу необхідно звернути на те, що відповідно до ст. 118 Конституції України голів місцевих державних адміністрацій призначає та звільняє з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Водночас голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Як цілком слушно стосовно вищенаведеного зауважують у науково-правових колах, відповідальність голови місцевої державної адміністрації як перед Президентом України, так і перед Кабінетом Міністрів України, по суті, закладає основи подвійної підпорядкованості місцевої державної адміністрації. Цей факт негативно впливає на інтегрованість усієї системи органів виконавчої влади України, якість місцевого державного управління та надання публічних послуг населенню. Ми повністю погоджуємося з позицією стосовно того, що одним із напрямів реформування місцевих державних адміністрацій необхідно визначити послідовне забезпечення підпорядкування місцевих державних адміністрацій Кабінету Міністрів України.

Для виконання законодавчо закріплених завдань у складі місцевих державних адміністрацій функціонують їхні структурні підрозділи. Відповідно до Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887, структурний підрозділ місцевої державної адміністрації утворює голова місцевої державної адміністрації, він входить до її складу й у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Основним завданням структурного підрозділу є забезпечення реалізації державної політики у визначеній одній чи кількох галузях на відповідній території. Структурний підрозділ в установленому законодавством порядку й у межах повноважень взаємодіє з іншими структурними підрозділами, апаратом місцевої державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, територіальними органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також підприємствами, установами й організаціями

з метою створення умов для провадження послідовної й узгодженої діяльності щодо термінів, періодичності одержання та передавання інформації, необхідної для належного виконання покладених на нього завдань і здійснення запланованих заходів [32]. Структурні підрозділи місцевої державної адміністрації очолюють керівники, які несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на ці підрозділи завдань. Порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року. Водночас згідно зі ст. 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» задля виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які відповідно до закону забезпечують нормативно-правове регулювання власних делегованих повноважень, керівники структурних підрозділів у межах своїх повноважень видають накази. У своєму дослідженні, присвяченому загальній характеристиці наказу й умов його правомірності, С. І. Дячук цілком справедливо наголошує на тому, що наказ – це акт одностороннього характеру і є формою виконавчо-розпорядчої діяльності. Виконавчий аспект наказу, як наголошує вчений, визначено його основним завданням (реалізація наданих законом владних повноважень), а розпорядчий – юридичним, владно-імперативним його змістом. Розпорядчий характер вимог наказу відрізняє його від актів нормативного характеру, які містять одну чи декілька правових норм, обов'язкових до виконання. Отже, так само, як і голови місцевих державних адміністрацій, керівники їхніх структурних підрозділів, ухвалюючи відповідні адміністративні акти – накази, здійснюють регулювальний вплив на правовідносини у сфері управління фінансовою системою на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

У контексті досліджуваного питання необхідно зазначити, що на сьогодні законодавчо не врегульоване питання формування місцевої державної адміністрації, зокрема не встановлений порядок її створення або ліквідації, а також



не визначений орган, який повинен ухвалювати такі рішення. Для розв'язання вищенаведеної проблеми з ініціативи Кабінету Міністрів України було розроблено проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій» від 14 квітня 2015 року № 2642. Вищенаведеним законопроектом пропонують внести зміни до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», зокрема доповнити положенням, відповідно до якого місцеву державну адміністрацію утворює чи ліквідує Кабінет Міністрів України. Водночас запроваджують особливості державної реєстрації місцевих державних адміністрацій. Так, державна реєстрація новоутвореної місцевої державної адміністрації як юридичної особи здійснюється в триденний термін із дня набуття чинності актом Президента України про призначення її голови. Водночас ми повністю погоджуємося із зауваженнями Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування стосовно того, що єдиною правомірною підставою для створення чи ліквідації певної місцевої (причому лише районної) державної адміністрації може бути лише зміна в адміністративно-територіальному устрої України, внаслідок якої на території певної області створюють новий район або ліквідують один із раніше наявних районів. Отже, ухвалення вищенаведеного законопроекту є неактуальним і суперечить положенням Конституції України.

Крім вищенаведеного, необхідно зазначити, що в межах проведення конституційної реформи щодо децентралізації на розгляді у Верховній Раді України перебуває законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 1 липня 2015 року № 2217а, яким запропоновано внесення змін до Основного Закону України. Зокрема мова йде про реформування інституту місцевих державних адміністрацій і перетворення їх на префектів. Так, ст. 118 Конституції України запропоновано викласти в новій редакції та визначити, що виконавчу владу в районах й областях, у Києві та Севастополі замість місцевих державних адміністрацій будуть здійснювати префекти. Водночас префект на відповідній території здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України за допомогою органів місцевого самоврядування; координує

діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції та законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує й організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Необхідно зазначити, що вже сьогодні Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України підготувало законопроект «Про префектів» від 26 серпня 2015 року. Відповідно до ст. 1 вищенаведеного законопроекту префект є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Серед основних завдань префектів законопроект називає такі: здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції та законів України; спрямування й організацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Як випливає з аналізу положень вищенаведеного законопроекту, вони фактично збігаються із завданнями, запропонованими в законопроекті, що вносить зміни до Конституції України. На нашу думку, у Законі «Про префектів» потрібно не дублювати конституційні завдання префектів, а розкривати більш детально, що буде відповідати положенню стосовно того, що закони ухвалюють на основі та на виконання Конституції України. Крім того, необхідно наголосити на тому, що завдання та повноваження префектів порівняно із завданнями та повноваженнями місцевих державних адміністрацій стають значно вужчими. Зокрема префекти вже не матимуть таких повноважень з управління фінансовою системою, як підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, а будуть

здебільшого наділені повноваженнями із здійснення контрольної діяльності, координації і спрямування діяльності інших територіальних органів виконавчої влади. Зазначена тенденція, на нашу думку, є позитивною, особливо зважаючи на те, що раніше мова йшла про ліквідацію цього інституту влади загалом і передавання їхніх повноважень до обласних і районних виконавчих комітетів. Водночас наша держава, зважаючи на конфлікти, що тривають на її території, ще не готова до повного передання влади громадам, тому залишення контрольно-наглядових, координаційних функцій за місцевими органами виконавчої влади зараз є необхідним [33].

Як випливає з вищенаведеного, одним із найголовніших місцевих суб'єктів управління фінансовою системою, які тісно взаємодіють із місцевими державними адміністраціями, є органи місцевого самоврядування. Так, у Конституції України закріплено, що народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні здійснює владу, зокрема через органи місцевого самоврядування, яку визнано та гарантовано в нашій державі. Для визначення системи та гарантій місцевого самоврядування в Україні, засад організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Відповідно до ст. 2 вищенаведеного нормативно-правового акта місцеве самоврядування в Україні являє собою гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Система місцевого самоврядування містить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні й обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Крім того, необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повно-

важень, захисту прав і інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Для врегулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року. Згідно із положеннями вищенаведеного нормативно-правового акта добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; територія об'єднаної територіальної громади повинна бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначають за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада повинна розміщуватися в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; під час ухвалення рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруть до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; якість і доступність публічних послуг, що надають в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Зазначеним Законом передбачено особливості державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, такі як надання їм субвенцій на формування відповідної інфраструктури [34].

Як цілком слушно зауважує О. А. Музика у своєму дослідженні, присвяченому правовому регулюванню неподаткових доходів місцевих бюджетів України, субвенція є міжбюджетним трансфертом, що надається з чітко обумовленим цільовим призначенням як допомога на часткове фінансування програм і заходів соціального та іншого розвитку за умови часткової участі коштів місцевого бюджету – отримувача цих коштів; підлягає поверненню за неповного

(у межах невикористаної суми) або нецільового (у межах повної суми) використання.

Варто зазначити, що в контексті досліджуваного питання для нас найбільший інтерес становлять сільські, селищні та міські ради (далі – ради), а точніше їхні виконавчі комітети (далі – виконкоми), оскільки вони наділені найбільшими повноваженнями в галузі управління фінансовою системою. Так, з аналізу ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що вищенаведені органи як суб'єкти управління фінансовою системою мають такі самоврядні повноваження в цій сфері: складання проєкту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка та подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних та обласних бюджетів; установлення в порядку й межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення й захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлює національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні й інші послуги; установлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розміщених на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету й інших місцевих

бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад; укладення з юридичними та фізичними особами договорів на справляння місцевих зборів, обов'язковість укладення яких установлена законодавством; підготовка та затвердження переліку спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів [34].

Крім того, виконками можуть бути наділені делегованими повноваженнями у сфері управління фінансовою системою. Як впливає зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», делеговані повноваження є повноваженнями органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передають відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Водночас серед вищенаведених повноважень необхідно назвати такі: здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності; здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Отже, органи місцевого самоврядування як місцеві суб'єкти управління фінансовою системою наділені значним обсягом повноважень у цій сфері. Проте доводиться констатувати, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Зокрема мова йде про те, що на сьогодні в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більше ніж 6 тис. громад кількість жителів становить менш ніж 3 тис. осіб, з них у 4 809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а у 1 129 громадах – менше ніж 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження. Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримують за коштів державного

бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети нечисленних територіальних громад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ. Для подолання вищезазначених проблем упровадження в Україні європейських стандартів життя та виходу нашої держави на провідні позиції у світі відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженій указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 (далі – Стратегія), запропоновано зміни, пов'язані з визначення напрямів, механізмів і термінів формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [35].

Так, відповідно до вищенаведеного нормативно-правового акта досягнення зазначеної мети повинно здійснюватися, зокрема, за вектором відповідальності, зміст якого полягає в тому, що забезпечення гарантій, відповідно до яких територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту та нестимуть відповідальність за розвиток усієї країни. Цей вектор також передбачає децентралізацію та реформу управління; реформу регіональної політики; конституційну реформу.

У сфері управління фінансовою системою зазначена Стратегія наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями з місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); надання соціальної допомоги через територіальні центри. На підтримку вищенаведених позицій на розгляд до Верховної Ради України з ініціативи Президента України було подано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)» від 1 липня 2015 року № 2217а. Як зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, його метою є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова

ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Потрібно зазначити, що, дослідивши вищенаведений законопроект, Конституційний Суд України дійшов висновку, що законопроект відповідає вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України, оскільки запропоновані ним зміни не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина й не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Крім того, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, розглянувши на своєму засіданні 26 серпня 2015 року цей законопроект, дійшов висновку стосовно того, що його необхідно попередньо схвалити.

Отже, з огляду на вищевикладений матеріал, можна дійти висновку, що одне з основних місць у системі суб'єктів управління фінансовою системою посідають її місцеві суб'єкти – місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування. Вищенаведені суб'єкти наділені значним обсягом повноважень у сфері управління фінансовою системою на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Як випливає з вищенаведеного, на цей час місцеві суб'єкти управління фінансовою системою перебувають на стадії реформування. Зазначене реформування спрямоване переважно на перетворення місцевих державних адміністрацій на префектів – органи, які будуть виконувати контрольно-наглядові функції, зокрема у сфері управління фінансовою системою. Крім того, реформування місцевих суб'єктів управління фінансовою системою спрямоване на зміцнення позицій органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їхньої самостійності, а також відповідальності за ухвалені рішення та розвиток адміністративно-територіальних одиниць, на яких вони розташовані. Окремо необхідно відзначити той факт, що законодавчі ініціативи, спрямовані на втілення в життя вищенаведених реформаторських ідей, подекуди не узгоджені між собою, не відповідають положенням чинної Конституції України.



Водночас ініційована Президентом України Стратегія розвитку, а також внесені на розгляд до Верховної Ради України з цього приводу законопроекти необхідно відзначити як позитивний крок назустріч європейським стандартам місцевого управління фінансовою системою, що, безумовно, сприятливо вплине й на всю фінансову систему нашої держави загалом.

Для успішної стабілізації економіки в Україні об'єктивно необхідного значення набувають питання реалізації дієвої стабілізаційної фінансової політики держави, основною метою якої є забезпечення оптимального перерозподілу фінансових ресурсів із метою мінімізації впливу кризових явищ на національну економіку, зокрема підтримка її фінансово безпечних параметрів функціонування та сприяння додержання наявного рівня її розвитку.

Головними проблемами фінансової політики України є проблеми забезпечення динаміки зростання, конкурентоспроможності економіки України, утвердження оновленої моделі фінансового розвитку. Саме такий шлях дозволить нашій державі зберегти та найефективніше використовувати наявний науково-технічний потенціал для здійснення структурних змін і зайняти належне місце у світовому просторі. Поглиблення курсу ринкових реформ на інноваційних засадах і їхнє прискорення, радикалізація системних перетворень можуть забезпечити прогресивний розвиток держави. Ефективне функціонування фінансової системи держави залежить від налагодженості фінансових відносин у суспільстві, а також від дієвості фінансового механізму, за допомогою якого реалізують фінансову політику держави.

Система державних фінансів України характеризується низкою вад і суперечностей, які погіршують соціальне-економічне становище держави та створюють бар'єри для економічного зростання. Неефективність механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводить до недофінансування важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокує фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовлює втрату автономності органами місцевого самоврядування.

Основними напрямками фінансової політики сучасного періоду в Україні вважають такі:

- сприяння завершенню роздержавлення і приватизації;
- демонополізація економіки;
- забезпечення соціального захисту населення;
- ефективна співпраця України зі світовою організацією торгівлі;
- удосконалення зовнішньоекономічної діяльності з метою зміцнення позиції України на світовому ринку;
- проведення адміністративної та пенсійної реформ.

Дослідження формування та реалізації фінансової політики в Україні свідчить про її багатоплановість. Нині фінансова політика має переважно тактичний характер, підпорядковується поточним завданням, виконує функції перерозподілу та стабілізації, неповною мірою відповідає стратегічним орієнтирам соціально-економічного розвитку. З огляду на це основним завданням має стати активізація регуляторної функції фінансової політики, упровадження ефективних механізмів, формування стратегічного характеру цілеспрямованих рішень із метою забезпечення в системі державного регулювання єдності із соціально-економічною стратегією.

Отже, дослідження поняття та змісту фінансової системи України та фінансової політики державних органів управління ФСУ дає змогу розглядати її як систему фінансових заходів, головною метою якої є забезпечення оптимального перерозподілу фінансових ресурсів із метою мінімізації впливу кризових явищ на національну економіку, зокрема для забезпечення зростання темпів ВВП та відновлення економічного потенціалу України, який був втрачений через анексію Криму, початок Антитерористичної операції на сході України (АТО) та втрату цілісності державного кордону.

Зважаючи на все вищевикладене, є підстави стверджувати, що стабілізація в суспільстві та поступове економічне зростання потребують проведення активної фінансової політики і забезпечення функціонування стабільної фінансової системи. Для покращання ситуації в Україні потрібно запровадити заходи

щодо оздоровлення фінансової ситуації в Україні, зокрема фінансів базової ланки економіки – фінансів підприємств та організацій, ефективного стимулювання ділової активності та підприємництва, продукуючого процесу, які можуть дати позитивні результати та зупинити негативні процеси в економіці: падіння рівня виробництва, знецінення грошей, дефіцит держбюджету та забезпечити передумови для подальшого економічного зростання.

## **2.2. Дослідження функціонування організаційно-правового механізму діяльності суб'єктів, що здійснюють управління фінансовою системою України**

Фінансова система являє собою доволі складний механізм. Ефективність її функціонування залежить від двох визначальних чинників. По-перше, від налагодженості фінансових відносин у суспільстві. В основі цього лежить вибір правильної і доцільної для цієї країни фінансової моделі, яка стимулює виробника і суспільство. Крім того, важливим чинником є дієвість фінансового механізму, а також чітке фінансове законодавство. По-друге, ефективне функціонування фінансової системи залежить від організації управління нею. Функціонування фінансової системи передбачає наявність налагодженої системи управління фінансами, яка забезпечувала б належну координацію відповідних дій і заходів. Управління фінансами здійснює апарат, під яким йдеться про сукупність організаційних структур, які здійснюють управління фінансами, – механізм реалізації фінансової системи держави. Від апарату управління фінансовою системою залежить її функціонування та ефективність роботи. Сьогодні Україна потребує введення єдиного для всієї фінансової системи координувального та регулювального органу як у багатьох країнах Європи.

Перш ніж почати розгляд адміністративно-правового механізму функціонування фінансової системи України, необхідно розкрити поняття та сутність низки категорій, зокрема таких: «механізм», «правове регулювання», «механізм правового регулювання», «адміністративно-правовий механізм». Термін «механізм» походить від грецького *mechané* (машина) і трактується як «пристрій, що

передає або приводить у рух». Для визначення взаємодійних частин цілого фахівці багатьох галузей знань застосовують термін «механізм», який також широко використовують юристи-правознавці. Так, М. Г. Александров пропонує термін «механізм правового впливу». Він визначив його форми, довівши, що до них належить установлення заборон певних дій, правоздатності суб'єктів права, а також компетенції певних органів і їхніх посадових осіб і взаємозв'язків між учасниками суспільних відносин у вигляді правовідносин. С. С. Алексєєв виділяє «механізм правового регулювання» як узяту в єдності всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечено правовий вплив на суспільні відносини. До елементів механізму правового регулювання він відносить такі: юридичні норми, правовідносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, нормативні юридичні акти, правову культуру і правосвідомість. Л. П. Юзьков механізм державного управління окреслює як саму організацію процесу практичного здійснення управління.

Термін «регулювання» походить від латинського «regulo» й означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність із чим-небудь. Правове регулювання охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні й основоположні види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а й змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання й забезпечення, що досягає правознавство, дають змогу краще розібратися в тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави та вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом.

В. Развадовський зауважує, що поняття «правове регулювання» є особливою категорією, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» тощо. Сам термін у науковій юридичній літературі не дістав однозначного трактування. Одним із перших учених, хто розглянув і навів сутність правового регулювання та його механізм, був С. Алексєєв. Він визначав цей термін як «здійснюваний за допомогою пра-

вових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини». Водночас він зауважував, що правове регулювання – головне, вирішальне поняття правової дійсності, яку розглядають у динаміці з активно дієвого боку.

О. Скакун під правовим регулюванням пропонує вважати здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їхнє юридичне закріплення, охорону та розвиток. Водночас виокремлює такі ознаки правового регулювання: правове регулювання – різновид соціального регулювання; за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має споконвічно державно-владний характер, тобто в юридичних нормах держава визначає міру можливої та належної поведінки; правове регулювання має конкретний характер, тому що завжди пов'язане з реальними відносинами.

Адміністративно-правове регулювання фінансової системи є складовою загальнодержавної управлінської діяльності. Аналіз специфічних аспектів управління в багатьох галузях наукових знань дозволяє дійти висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється зі спеціальними цілями.

Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно.

Розглядаючи дещо вужче поняття – «адміністративно-правове регулювання», В. Развадовський зазначає, що воно здійснюється такою комбінацією способів правового регулювання, у якій переважають зобов'язання й заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них обов'язків за допомогою визначення та закріплення в правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб).

Деякі науковці під механізмом правового регулювання суспільних відносин вважають сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права.

Необхідно погодитися з Ю. Ведерніковим та В. Грекулом, які наводять визначення, тотожне запропонованому С. Алексєєвим, та розкривають такі основні ознаки механізму правового регулювання: є складовою механізму соціального регулювання; об'єднує всі явища правової дійсності (засоби, способи, форми); є взаємопов'язаною та взаємодійною системою; є динамічною частиною правової системи суспільства, призначений для введення в дію необхідних елементів правової системи; результатом його дії є встановлення правопорядку в суспільстві.

Механізм правового регулювання становлять елементи, обов'язкові на окремих його стадіях. Кожен елемент відіграє специфічну роль у регулюванні діяльності суб'єктів і суспільних відносин, що виникають на їхній основі.

Найбільш повно поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» розкрила Т. Коломоєць, яка вважає, що це – «сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права». Водночас вона в механізмі адміністративно-правового регулювання виокремлює дві складові:

- органічні (ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм, та функціональні складові);
- функціональні (ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, які не є обов'язковими його елементами).

До органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать:

1. Норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, установлені з метою регулювання суспільних відносин.

2. Акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права.

3. Правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання, за Т. Коломoeць, є юридичний факт, правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права.

Кожна держава виконує свої функції у відповідних правових формах, серед яких провідна роль належить правовим актам органів держави. Залежно від їхніх юридичних властивостей у теорії держави й права розрізняють правотворчу, правозастосовну та правоохоронну форми діяльності держави. Якщо правотворча діяльність полягає у виданні уповноваженими органами державної влади нормативних актів, то правозастосовна – актів застосування норм права, які містять конкретні приписи виконавчо-розпорядчого або правоохоронного характеру.

Український фінансист, доктор економічних наук, професор О. М. Ковалюк вважає, що фінансова система охоплює сферу фінансів (об'єкт фінансової системи); сукупність фінансових органів (суб'єкт фінансової системи); фінансовий механізм (засіб взаємодії суб'єкта й об'єкта фінансової системи). В управлінні фінансами, як і в будь-якій іншій керованій системі, виділяють об'єкти і суб'єкти управління. Об'єктами управління є різноманітні види фінансових відносин, пов'язані з формуванням грошових доходів, накопичень і їхнім використанням суб'єктами господарювання і державою. Суб'єктами управління є ті організаційні структури, які здійснюють управління. Сукупність усіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами, називається фінансовим апаратом.

Отже, потрібно зазначити, що основними складовими механізму функціонування системи загалом та фінансової системи зокрема є такі: суб'єкт механізму функціонування системи (держава в особі органів державної влади); об'єкт

механізму функціонування системи (фінансові відносини щодо формування, розподілу та використання фондів грошових коштів); методи механізму функціонування системи (засоби, за допомогою яких здійснюють функціонування фінансової системи). Організована система функціонує завдяки тому, що суб'єкт системи впливає на його об'єкт. Унаслідок цього об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей. Визначальною ознакою таких змін є те, що вони відповідають потребам, інтересам і бажанням суб'єкта системи.

До суб'єктів державного управління фінансами належать такі: у широкому сенсі – система органів державного управління, уся безліч політичних, громадських організацій, професійних партій, рухів, спілок, асоціацій, об'єднань, засобів масової інформації, недержавних організацій, кожен громадянин; у вузькому сенсі – законодавчі, виконавчі, судові органи управління на загальнодержавному та місцевому рівнях управління.

Керує фінансовою діяльністю і спрямовує її через свої органи, наділені спеціальною компетенцією, держава. Фінансовою діяльністю займаються практично всі без винятку органи держави.

Практично у всіх підручниках із фінансового права зазначено, що органами державної влади, які здійснюють фінансову діяльність держави (що мають фінансово-правові статуси), є три види органів: представницькі органи державної влади, виконавчі органи державної влади та органи судової влади.

На підставі цієї класифікації можна спробувати розглянути роль і значення органів державної влади в механізмі утворення, розподілу та використання публічних фондів.

Для виконавчих органів влади фінансова діяльність становить частину їхньої компетенції. Представницькі органи держави, реалізуючи законодавчу діяльність у галузі фінансів, створюють необхідні правові умови для здійснення фінансової діяльності в країні, у такий спосіб безпосередньо беручи участь у механізмі зазначеної діяльності.



Особливістю фінансово-правового статусу органів виконавчої влади є те, що вони беруть безпосередню участь у механізмі реалізації фінансової діяльності держави. Інакше кажучи, виконавчі органи державної влади реалізують свої повноваження у сфері формування, розподілу і використання фінансових ресурсів. Органи виконавчої влади держави зазвичай ділять на органи загальної компетенції та спеціальної компетенції.

Отже, державні органи законодавчої влади (Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування) і державні органи виконавчої влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах державні адміністрації) управляють фінансовою діяльністю разом із здійсненням інших функцій у відповідних територіальних масштабах – України загалом, відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У їхню компетенцію входить вирішення загальних фінансових питань, які забезпечують комплексний економічний і соціальний розвиток, формування збалансованого ринкового господарства на відповідній території, її основи закріплені в Конституції України, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади ухвалює закони, зокрема з фінансових питань, основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період, затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього; здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України; ухвалює рішення щодо звіту про його виконання; визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики.

Президент України як глава держави створює в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України для здійснення своїх повноважень, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби; підписує закони, ухвалені Верховною Радою України; має право вето щодо цих законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховною Радою України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової

політики; політики у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє проєкти 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; ухвалює рішення про використання коштів Резервного фонду Кабінету Міністрів України; обслуговує державний борг України, ухвалює рішення про випуск державних внутрішніх і зовнішніх позик, державних грошово-речових лотерей; організовує державне страхування; організовує митну справу; організовує роботу із складення платіжного балансу і зведеного валютного плану України, забезпечує раціональне використання державних валютних коштів; є гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надають іноземним державам, банкам, фінансовим міжнародним організаціям; забезпечує проведення державної соціальної політики.

Органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети; самостійно розпоряджаються коштами місцевих бюджетів, визначають напрями їхнього використання; використовують вільні бюджетні кошти, додатково отримані в процесі виконання місцевих бюджетів; мають право випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, а також отримувати кредити в банківських установах; можуть бути гарантами під надання кредитів підприємствам і установам, що належать до комунальної власності; мають право розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від доходів і зараховувати їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

Що стосується органів судової влади, то варто зазначити, що ступінь їхньої участі у фінансовій діяльності держави і муніципальних утворень визначено, з одного боку, тим, що органи судової влади функціонують у процесі безпосереднього використання фінансових коштів держави, з іншого боку, у процесі створення фондів грошових коштів (справляння мита).

У системі органів України є низка органів, які складно віднести до якоїсь гілки влади. Так, фінансову діяльність держави здійснює Національний банк України. Визначаючи правовий статус НБУ, законодавець не відносить цей державний орган до якоїсь із гілок державної влади, визначених Конституцією України, – законодавчої, виконавчої чи судової. Але, найбільш очевидно, його можна віднести до виконавчої гілки державної влади. Так само, Рахункова палата України – орган, який здійснює контрольні повноваження щодо цільового використання бюджетних коштів. Цей орган був запозичений із практики зарубіжних економічно розвинутих країн. І його відносять до контрольної гілки влади, якої конституційно в Україні немає.

Аналіз чинного законодавства та дослідження змісту деяких аспектів фінансово-правового статусу органів, що здійснюють фінансову діяльність держави і муніципальних утворень, дає нам підставу стверджувати, що його реалізація здійснюється у фінансовій діяльності держави за допомогою таких складових:

- бюджетно-правового статусу, що визначено фінансуванням їхньої діяльності з державного бюджету;
- владно-наглядного статусу, що визначено специфічними повноваженнями в механізмі забезпечення законності формування, розподілу і використання грошових Фондів держави і муніципальних утворень. У цьому аспекті важливу роль і особливе місце посідають органи внутрішніх справ і прокуратури.

На думку А. І. Худякова: «Державний орган може вважатися суб'єктом фінансових правовідносин тільки при дотриманні таких умов:

- 1) його діяльність повинна бути способом здійснення самої фінансової діяльності держави;
- 2) він повинен бути наділений владними повноваженнями;
- 3) його дії повинні бути визначені загальнодержавними інтересами;
- 4) у ході цих дій відбувається реалізація функцій держави;
- 5) виникаючі при цьому суспільні відносини за своїми економічними і правовими ознаками є фінансовими».

Як відомо з теорії фінансового права, залежно від способів реалізації прав фінансові правовідносини поділяють на регулятивні та охоронні. Охоронні фінансові правовідносини виникають унаслідок вчинення правопорушення. Саме цю функцію права забезпечують органи прокуратури та слідства.

В. В. Шокун та П. П. Пилипенко у фінансовій системі в блоці «Макрорівневий фінансовий менеджмент» виділяють підблок «фінансовий апарат», до якого входить Міністерство фінансів України, яке посідає центральне місце в управлінні фінансами в Україні. Саме на нього покладені завдання загального керівництва всією фінансовою системою країни. Основними його функціями є забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього контролю та здійснення контролю за її проведенням Державною фіскальною службою, Державною митною службою, Державною аудиторською службою України та Державним казначейством України;

- забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України;

- здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами;

- підготовка проєкту основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

- розроблення в установленому порядку проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, прогнозних показників зведеного бюджету України, організація роботи, пов'язаної із складенням і виконанням Державного бюджету України, координація діяльності учасників бюджетного процесу;

- удосконалення міжбюджетних відносин;

- здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

- розроблення стратегії фінансування державного бюджету;

- забезпечення здійснення державних запозичень, надання державних гарантій, погашення та обслуговування державного боргу;
- удосконалення методів фінансового і бюджетного планування;
- організація бюджетного процесу, складання проєкту Державного бюджету та його виконання після затвердження Верховною Радою України;
- організаційне регулювання фінансової діяльності суб'єктів господарювання через установлення правил здійснення фінансових операцій, форм фінансових документів, порядку і стандартів ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності;
- організація функціонування ринку цінних паперів;
- здійснення заходів із мобілізації коштів через систему державного кредиту та управління державним боргом;
- забезпечення фінансових відносин держави з іншими країнами, міжнародними організаціями і фінансовими інституціями;
- організація і здійснення фінансового контролю в країні. Міністерство фінансів України має розгалужену регіональну структуру.

До фінансового апарату також належить Державна фіскальна служба України. Основне завдання Державної фіскальної служби України полягає в реалізації єдиної державної податкової політики. Вона організовує справляння податків і контроль за дотриманням податкового законодавства. На фіскальну службу покладені такі основні функції:

- розроблення проєктів податкового законодавства;
- контроль за правильністю обчислення податків та інших обов'язкових платежів і своєчасністю їхньої сплати;
- облік платників податків і надходжень платежів до бюджету;
- накладення штрафних санкцій і адміністративних стягнень на порушників податкового законодавства;
- проведення масово-роз'яснювальної роботи серед платників податків;
- міжнародне співробітництво у сфері оподаткування.

Вона розробляє проекти податкового законодавства та організовує податкову роботу та діяльність податкових органів у країні. Безпосередню податкову роботу ведуть податкові інспекції в районах і містах (без районного поділу). Вони здійснюють облік усіх платників, що перебувають на даній території і контролюють їхні розрахунки з бюджетом.

Наступним органом є Державне казначейство (Державна казначейська служба в Україні). Державне казначейство України є урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства фінансів України і йому підпорядковується. Воно створене з метою забезпечення повного і своєчасного виконання Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті. Оскільки об'єкти фінансування з центрального бюджету держави розташовані на всій території країни, то здійснювати їхнє обслуговування з єдиного центру вкрай складно. Казначейство має таку саму регіональну структуру, як і Міністерство фінансів України. Розмежування повноважень між регіональними органами в частині фінансування видатків здійснюється за ознаками важливості того чи іншого об'єкта фінансування і місця його розташування.

Основні завдання Державного казначейства України такі:

- забезпечення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, що передбачає:
  - розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів;
  - контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень, прийняття зобов'язань і проведення платежів за цими зобов'язаннями;
  - у межах своїх повноважень контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу бюджетного законодавства;
  - ведення бухгалтерського обліку і складення звітності про виконання державного та місцевих бюджетів;

- управління наявними фінансовими ресурсами, що ними обліковуються:
- визначення механізму казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів, установлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів, визначення порядку і строків подання звітів про виконання кошторисів державних цільових фондів;
- ведення обліку касового виконання Державного бюджету України, складання звітності про стан виконання Державного бюджету України;
- управління державним внутрішнім і зовнішнім боргом відповідно до чинного законодавства;
- розподіл між Державним бюджетом України та бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України;
- здійснення контролю за надходженням, використанням коштів державних позабюджетних фондів;
- розроблення нормативно-методичних документів із питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ та організацій, що використовують бюджетні кошти та кошти державних позабюджетних фондів.

Державна аудиторська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Держаудитслужба України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України.

Головними завданнями Держаудитслужби України є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, серед яких державні фонди, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетні установи та суб'єкти господарювання державного сектору економіки. Також у сферу її компетенції входять підприємства, установи та організації, які отримують чи отримували кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують чи використовували державне або комунальне майно, дотриманням законодавства про державні закупівлі.

Рахункова палата Верховної Ради та фінансові служби суб'єктів господарювання (Міністерство економічного розвитку України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики).

Рахункова палата Верховної Ради України є постійним органом контролю, який утворює Верховна Рада України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Основні завдання Рахункової палати такі:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачанням бюджетних коштів, зокрема коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їхнім цільовим призначенням;
- контроль за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;



– контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

– контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Державному бюджеті України;

– контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів фондів цільового призначення в установах Національного банку України та уповноважених банках;

– аналіз установлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій їхнього усунення, а також про удосконалення бюджетного процесу загалом;

– регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього і зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;

– виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України [61].

Національний банк України є основною фінансовою інституцією у сфері грошового ринку. Основне завдання Національного банку – регулювання грошового обігу й організація ефективного функціонування кредитної системи. Національний банк проводить також значну роботу щодо обслуговування уряду. Він виконує агентські послуги з розміщення державних цінних паперів і обслуговування державного боргу, організовує касове виконання бюджету, проводить міжнародні розрахунки держави, здійснює валютне регулювання.

Міжбанківська валютна біржа проводить торги з купівлі-продажу іноземних валют. Ціни, які формуються на цій біржі, характеризують ринковий курс валют, тобто той, який складається під впливом попиту і пропозиції як на національну, так і на іноземні валюти. Вплив Національного банку України на рин-

ковий курс національної валюти здійснюється завдяки участі його в торгах через скуповування тієї чи іншої валюти або валютні інтервенції.

Комерційні банки формують банківську систему і виконують такі основні функції: акумуляція тимчасово вільних коштів юридичних і фізичних осіб; проведення безготівкових розрахунків; касове обслуговування готівкового обігу; кредитування; агентські та інші послуги клієнтам банку. В умовах ринкової економіки комерційні банки являють собою стержень фінансової системи, виконуючи роль кровоносної мережі в економіці. Тому економічна та фінансова міць країни визначається насамперед потенціалом її банківської системи.

Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку організовує функціонування ринку цінних паперів. Вона проводить реєстрацію випуску цінних паперів і регулює їхній кругообіг; забезпечує формування інфраструктури ринку, видає ліцензії фінансовим посередникам, які здійснюють операції з цінними паперами. Комісія здійснює контроль за діяльністю суб'єктів ринку цінних паперів – емітентів, інвесторів, фінансових посередників, фондових бірж – відповідно до чинного законодавства у цій сфері.

Фондова біржа проводить операції з цінними паперами. Основне її призначення – організація функціонування вторинного ринку. Однак, з одного боку, через неї може здійснюватися і первинне розміщення цінних паперів, а з іншого – і вторинний ринок може функціонувати поза біржею. У зв'язку з цим розрізняють біржовий і позабіржовий обіг цінних паперів.

Як центр торгівлі цінними паперами фондова біржа є індикатором ділової активності і проводить котирування акцій підприємств. Цим створюється система незалежного і досить об'єктивного оцінювання діяльності акціонерних товариств. Тому бюлетені фондових бірж мають велике значення у функціонуванні фінансової системи та економіки країни.

Фінансові посередники на ринку цінних паперів відіграють роль сполучної ланки між емітентами цінних паперів та інвесторами. З одного боку, за дорученням емітентів вони проводять випуск і розміщення цінних паперів на фінансовому ринку. З іншого боку, вони проводять операції з купівлі цінних паперів

на підставі угод з інвесторами. Діяльність фінансових посередників засновано на їхній інформованості та глибоких знаннях ринку цінних паперів.

Формування системи фінансових органів та інституцій, розмежування функцій і повноважень між ними має забезпечити надійне та ефективне управління фінансами в країні. Отже, наведено основний перелік державних органів влади, які здійснюють регулювання у сфері фінансової діяльності держави, але цей перелік не є вичерпним.

У зв'язку з тим, що виконання завдань держави вимагає від кожного її органу певної роботи, пов'язаної з використанням грошових коштів, у фінансовій діяльності беруть участь усі державні органи законодавчої і виконавчої влади. Проте масштаби їхньої фінансової діяльності і ступінь участі в ній неоднакові через відмінності в завданнях і правовому статусі кожного з цих органів зокрема. Потрібно звернути увагу і на наявність таких суб'єктів у фінансовій системі держави, як приватні. Неможливе функціонування фінансової системи без приватного блоку її інституційного механізму – підприємств і організацій, основаних на приватній формі власності, індивідуальних приватних суб'єктів, домогосподарств. На створення правових меж їхньої діяльності спрямовані почасти повноваження компетентних органів держави і муніципальних утворень. Законодавство встановлює різноманітність організаційних форм суб'єктів господарювання (зокрема юридичних осіб). Такі суб'єкти виконують свої повноваження на третьому рівні фінансової системи держави. Варто зазначити наявні взаємозв'язки між суб'єктами на різних рівнях, які виражаються в субординаційних, ієрархічних, підзвітних, підконтрольних зв'язках.

Отже, потрібно зазначити, що управління фінансами здійснюється фінансовим апаратом, під яким йдеться про сукупність усіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами (механізм реалізації фінансової системи держави). Діяльність указаних суб'єктів становить динаміку фінансової системи, а різноманітність організаційно-правових форм припускає різні форми прояву фінансової системи, різні засоби і способи її стабілізації, виходи із кризи.

Підсумовуючи, варто зазначити, що систему органів щодо здійснення механізму функціонування фінансової системи України потрібно систематизувати так: на чолі фінансової системи координаційним центром є Кабінет Міністрів України; на першому рівні фінансової системи функціонують: Міністерство фінансів, Міністерство розвитку економіки та торгівлі, Міністерство закордонних справ; на другому рівні – спеціалізовані органи виконавчої влади; на третьому рівні – підприємства, організації, інституції.

Отже, як можна бачити з наведеного розподілу повноважень фінансових органів і інституцій, що в Україні існує достатня кількість органів, які здійснюють регулювання фінансовою системою України, проте основна проблема полягає у відсутності єдиного координаційного органу фінансової системи України.

**РОЗДІЛ 3**  
**ПРОВЕДЕННЯ СИСТЕМНОГО АНАЛІЗУ І ПОШУК СПОСОБІВ**  
**ОПТИМІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ**  
**ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ УПРАВЛІННЯ**  
**ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ**

**3.1. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів, що забезпечують економічну безпеку держави, як суб'єктів фінансової системи**

Формування в Україні незалежної, суверенної, демократичної та правової держави, якою вона визнана відповідно до Конституції, вимагає проведення низки суттєвих перетворень в усіх сферах суспільного життя. Ухвалена у 2000 році на сесії Генеральної Асамблеї ООН і затверджена 189 державами світу, Декларація Тисячоліття Організації Об'єднаних Націй [36] започаткувала процес досягнення світовою спільнотою визначених до 2015 року результатів у тих сферах, де нерівномірність глобального людського розвитку виявилася найгострішою. Серед них – боротьба з голодом і злиденністю, забезпечення доступу до освіти, досягнення гендерної рівності, зниження рівня материнської та дитячої смертності, скорочення розповсюдження ВІЛ / СНІДу та інших захворювань, досягнення екологічної сталості, а також гармонізація зовнішньої допомоги для країн, що розвиваються. Водночас досягнення позитивного результату в кожній з указаних сфер залежить від забезпечення економічної стабільності та економічної безпеки в державі. На сьогодні Україна стоїть на порозі формування цивілізованих ринкових відносин і входження у зв'язку з цим до низки міжнародних економічних співтовариств. Звідси випливає, що одним з основних завдань органів державної влади в Україні є забезпечення сталого економічного розвитку держави, підтримання економічної рівноваги та гарантування економічної безпеки [37, с. 13]. Водночас особливої уваги потребує питання дійсного гарантування економічної безпеки країни. Адже винятково за належного функціонування

всіх елементів вказаної складової державної безпеки можливо успішно реалізувати низку інших завдань – підтримання економічної стабільності, сприяння сталому економічному розвитку, поліпшення інвестиційного клімату тощо.

Очевидно, що питання створення максимально можливих сприятливих умов для забезпечення економічної безпеки держави є однією з нагальних проблем сьогодення, яка, безумовно, потребує розв'язання. Це обумовлено зростанням кількості та видів правопорушень, зокрема й транснаціонального характеру, наслідки від вчинення яких деструктивно впливають на національну економіку, що в подальшому негативно відображається на інших сферах життєдіяльності населення.

Із суб'єктів забезпечення економічної безпеки країни особливу роль відведено державі, на яку покладено безліч різноманітних завдань, зокрема й економічного характеру. Для розв'язання всіх цих завдань держава вживає низку законодавчо допустимих заходів, таких як ухвалення (затвердження) відповідних нормативно-правових актів, розвиток міжнародної співпраці, створення спеціальних органів, формування сприятливих передумов для їхнього функціонування (підготовка кадрів, фінансування, матеріально-технічне забезпечення) тощо. У багатьох випадках, зокрема і з метою ефективності діяльності, одне й те ж саме завдання можуть виконувати декілька державних органів.

Серед всіх наявних державних структур, які так чи інакше забезпечують економічну безпеку країни, необхідно виокремити правоохоронні органи. Правоохоронні органи символізують наявність держави в нашому повсякденному житті, її здатність втрутитися і захистити, коли такий захист потрібен. Вони можуть бути також символом цілісності суспільства і його відданості цінностям честі, обов'язку, уособлюють монополію держави на застосування примусу, що, зі свого боку, є необхідною умовою забезпечення ефективної дії права, а також покликані стримувати суспільство від вчинення злочинів, аморальних дій, злих намірів, змов на вчинення протиправних дій [38, с. 169].

Досліджуючи термін «правоохоронні органи», варто наголосити, що пропри часте його використання в наукових і фахових колах і непоодинокі згаду-

вання у вітчизняних нормативно-правових актах, в Україні досі не сформувалася єдине бачення щодо змісту діяльності останніх як на науковому, так і на законодавчому рівнях. Очевидно, що таке становище є однією з передумов для появи різних поглядів із приводу розуміння сутності цього терміна, ознак таких суб'єктів, їхніх видів тощо.

Наприклад, А. М. Куліш стверджує, що «правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням установлених законом правил і процедур відповідно до своєї компетенції» [38, с. 92]. На думку С. В. Россохи, «під правоохоронним органом слід розуміти такий державний орган, що Конституцією та законами України наділений певним обсягом прав і обов'язків щодо здійснення захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, суспільства і держави, шляхом вчинення специфічних дій примусового характеру, які проводяться в певній процесуальній формі» [39, с. 13]. А. М. Кучук наголошує, що в цьому контексті мова йде про «... спеціально уповноважені державні органи, що наділяються державно-владними повноваженнями з метою професійного здійснення на підставі та відповідно до законодавства, а у випадках, встановлених законом, – у відповідній процесуальній формі із застосуванням правових засобів діяльність, спрямовану на охорону прав та свобод людини і громадянина, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин» [40, с. 17–18].

Багато вітчизняних науковців виводять цей термін через виконання покладених на них функцій. У межах цього підходу потрібно виокремити таке трактування: правоохоронні органи – це наявні в суспільстві та державі установи та організації, що здійснюють правозастосовну і правоохоронну функції, основне завдання яких – забезпечувати законність, захищати права та законні інтереси громадян, юридичних осіб, боротися із злочинністю, іншими правопорушеннями [41; 42, с. 34–35]. На думку Т. О. Пікулі, до «правоохоронних належать органи, які поряд із другорядними (допоміжними) виконують або кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профі-

лактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову функції, функції розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів)» [43, с. 79].

П. І. Хамула взагалі стверджує, що ця дефініція «... є узагальнюючим науковим поняттям, яке використовується для позначення системи органів, що поділяється залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права:

- 1) на органи охорони правопорядку;
- 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади;
- 3) органи охорони Конституції.

Водночас під органами охорони правопорядку йдеться про органи, для яких правоохоронна функція є основною, вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку, наділяються державно-владними повноваженнями, зокрема мають право легального застосування примусу, що зумовлює особливості їхнього статусу, накладають на працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей» [44, с. 15].

Потрібно зазначити, що законодавцем у низці нормативно-правових актів визначено дефініцію «правоохоронні органи»:

1) Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.93 № 3781-ХІІ закріплює, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції;



2) Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-378VIII не дає точного визначення категорії «правоохоронні органи», однак до останньої чітко відносить Національну гвардію України, Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України;

3) Договір про порядок перебування та взаємодії співробітників правоохоронних органів на території держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 04.06.99 (цей договір на офіційному сайті ВРУ має статус чинного) визначає, що правоохоронні органи – це державні органи, які відповідно до національного законодавства Сторін забезпечують безпеку держави, суспільства, громадян і ведуть боротьбу зі злочинністю;

4) Наказ Державної судової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України» від 29.07.2011 № 120 визначає, що правоохоронні органи – це органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби;

5) Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами» від 20.04.2016 № 550, правоохоронні органи – органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції;

Аналізуючи позиції науковців і законодавче закріплення категорії «правоохоронні органи», на наш погляд, під правоохоронними органами йдеться про державні органи, наділені відповідно до чинного законодавства владними повноваженнями, що здійснюють у межах своєї компетенції правоохоронну діяльність. Тобто, ми вважаємо, що в самостійний вид державної діяльності потрібно виділити правоохоронну діяльність, яка має певні властивості. Відповідно правоохоронну діяльність визначено правоохоронною функцією держави, оскільки вона:

1) здійснюється спеціально уповноваженими органами;

2) реалізується за дотримання встановленого порядку та певних правил і процедур;

3) у процесі її реалізації застосовують заходи державної або суспільної дії з метою виявлення, попередження або припинення правопорушень;

4) спрямована на охорону і захист прав у країні [45, с. 27].

Очевидно, що кожне поняття має власні ознаки, які у своїй сукупності дають змогу відділити його серед інших дефініцій. Адже поняттям у науці логіки називають форму логічного мислення, яка відображає предмет або явище в його істотних ознаках. Сукупність цих істотних ознак і утворює зміст поняття [46, с. 47]. Тому для забезпечення всебічності дослідження виникає потреба у визначенні й характеристиці останніх.

З цього приводу Д. І. Бородін зазначає, що до ознак правоохоронних органів необхідно віднести такі:

1) визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї, а, зазвичай, кількох головних правоохоронних функцій;

2) виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою, речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3) до працівників цього органу законодавства ставлять спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу:

а) наділені згідно із законами різноманітними специфічними правами;

б) мають за законами пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження та необхідність ризикувати життям і здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту;

в) мають встановлені законами зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що можна носити відкрито) [47, с. 50].

Станом на сьогодні питання щодо визначення вичерпного переліку правоохоронних органів залишається невирішеним і дискусійним. На думку Т. О. Шкулі, «... до органів у широкому розумінні, належать суд, прокуратура і правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю, у вузькому – тільки правоохоронні органи по боротьбі зі злочинністю (органи міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Державної прикордонної служби, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, державної митної служби, Державного департаменту України з питань виконання покарань)» [48, с. 179].

М. І. Мельник та М. І. Хавронюк до таких відносять: суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, Служби безпеки України, Управління державної охорони, Прикордонних військ України, Військову службу правопорядку у Збройних силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань [49, с. 31–32].

О. Л. Соколенко до системи правоохоронних органів України пропонує відносити «... суди; прокуратуру; Службу безпеки України; Управління державної охорони; Військову службу правопорядку у Збройних Силах України; Державну прикордонну службу України; Митну службу України; податкову міліцію у складі Державної податкової служби України; Державну кримінально-виконавчу службу України; Державну виконавчу службу; міліцію; внутрішні війська МВС України; Службу зовнішньої розвідки України; Головне управління розвідки Міністерства оборони України; Державне бюро розслідувань та інші правоохоронні органи» [50, с. 704].

У коментарі до ст. 17 Конституції України від 28.06.96 № 254к/96-ВР, підготовленому Інститутом законодавства Верховної Ради України, її автори до «правоохоронних органів» відносять такі: Службу безпеки України, внутрішні

війська Міністерства внутрішніх справ України, міліцію та деякі інші державні структури, статус яких нині визначено підзаконними актами [51, с. 58]. Як можна бачити, думки науковців із цього приводу дещо різняться, що має наслідком появу і розвиток різних напрямів досліджень щодо одного й того самого питання.

Аналогічну невизначеність можна спостерігати в національній правовій площині. Зокрема Інструкцією про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України від 29.07.2011 № 120 [52], до досліджуваної категорії суб'єктів віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби. А відповідно до Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 550 [53], до переліку цих суб'єктів віднесено органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції.

Аналізуючи це питання, багато вчених посилаються на ЗУ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.93 № 3781-ХІІ [54], відповідно до ч. 1 ст. 2 якого до переліку правоохоронних органів входять такі суб'єкти: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Однак, знову ж таки, нормами цього законодавчого акта на визначений вичерпний перелік досліджуваних нами суб'єктів, адже сам законодавець вказує, що мова йде й про інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Водночас цю норму закону неодноразово критикували окремі вчені. Наприклад, В. Я. Тацій акцентує увагу на тому, що «... у результаті широкого тлумачення правоохоронної функції до правоохоронних органів включаються майже всі органи виконавчої влади, які в тій чи іншій мірі займаються виконанням правоохоронних функцій, тобто опосередковано й правоохоронною діяльністю. За таким критерієм в системі державного апарату виділяються близько 80 органів, які прямо чи опосередковано здійснюють хоча б одну таку функцію. Разом з тим, за своєю правовою природою та поставленими перед ними завданнями до правоохоронних органів не мають жодного відношення» [55, с. 234]. Отже, можемо констатувати, що це питання потребує подальшого наукового розроблення з метою вироблення та обґрунтування якісно нових концепцій щодо визначення вичерпного переліку та видового складу правоохоронних органів та її можливого визнання на законодавчому рівні.

Виділяючи ж серед правоохоронних органів основних суб'єктів, які уповноважені забезпечувати економічну безпеку держави, потрібно наголосити, що більшість вітчизняних правоохоронних структур відіграють свою роль у цьому процесі. Водночас потрібно врахувати думку О. С. Власюка, який наголошує, «... що сьогодні поки що рано говорити про створення в Україні продуманої, концептуально обґрунтованої та ефективної системи забезпечення економічної безпеки держави, яка б, з одного боку, відображала національні інтереси суспільства і держави в економічній сфері, а з іншого – реально захищала б їх від можливих загроз і небезпек, соціальних катаклізмів» [56, с. 7–8].

Очевидно, що це можна пояснити важливістю та всеосяжністю економічної безпеки з-поміж інших елементів державної безпеки. Адже попри панування думки, що «у системі державної безпеки всі структурні елементи мають певну специфічну своєрідність, вирізняючись один з поміж одного, разом із тим усі вони перебувають у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності» [57, с. 8], все ж таки економічна безпека явно посідає особливе місце в цій системі. Насамперед це обґрунтовано тим, що винятково за умови належного функціонування всіх її складових можливо сформувати матеріальне підґрунтя для існування й розвитку

інших елементів державної безпеки (інформаційної, кібернетичної). Тобто вказана складова тісно пов'язана зі всіма елементами державної безпеки і суспільні відносини у сфері яких є об'єктом охорони тих чи інших правоохоронних органів.

Водночас деякі правоохоронні органи все ж таки мають вагомніше значення в цьому напрямі діяльності держави. Виникає потреба у визначенні й характеристик саме тих структур, діяльність яких має найбільш суттєвий вплив на реальне забезпечення економічної безпеки держави.

Згідно з ч. 2 ст. 12 ЗУ «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII [58] до складу сектору безпеки та оборони входять:

- Міністерство оборони України;
- Збройні сили України;
- Державна спеціальна служба транспорту;
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Національна гвардія України;
- Національна поліція України;
- Державна прикордонна служба України;
- Державна міграційна служба України;
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- Служба безпеки України;
- Управління державної охорони України;
- Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України;
- Апарат Ради національної безпеки та оборони України;
- розвідувальні органи України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику [58].

Як можна бачити, законодавець наводить перелік суб'єктів, діяльність яких, зокрема, і спрямована на формування умов для належного функціонування всіх складових державної безпеки. Досліджуючи Стратегію національної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 26.05.2015

№ 287/2015 [59], можна дійти висновку, що державна безпека містить у собі економічну, інформаційну, кібернетичну безпеку [59]. Тобто окремі з перелічених суб'єктів прямо стосуються забезпечення економічної безпеки держави.

Для повноти дослідження необхідно з'ясувати, які саме правоохоронні структури безпосередньо стосуються забезпечення належного функціонування вказаної складової державної безпеки. Задля розв'язання цієї проблеми необхідно розглянути й проаналізувати основні завдання всіх суб'єктів правоохоронної діяльності і на основі ретельного аналізу виокремити тих, які відіграють провідну роль щодо забезпечення належного функціонування вказаної складової державної безпеки.

З наявних правоохоронних органів у цьому контексті потрібно виділити Національну поліцію України. Так, ст. 2 ЗУ «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII [60] визначено основні завдання органу, а саме:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [60].

О. О. Сосновик у своєму дисертаційному дослідженні з основних завдань національної поліції зазначає, що до завдань, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки держави, можна віднести такі: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням і їхнє припинення; охорону і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; захист власності від злочинних посягань; виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень; участь у наданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння в межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [61].

На нашу думку, деякі з них доцільно віднести до заходів, спрямованих на забезпечення економічної безпеки країни, що дає підстави позиціонувати цей правоохоронний орган як суб'єкт, що забезпечує економічну безпеку країни. Однак потрібно наголосити, що не всі наявні завдання органів поліції стосуються забезпечення економічної безпеки держави і вони існують поряд із іншими в сукупності.

Особливу роль у правоохоронній системі України, що зумовлена специфікою її роботи, відведено Службі безпеки України. Логічно було б припустити, що вказаний правоохоронний орган також забезпечує економічну безпеку держави. На підтвердження цієї тези потрібно проаналізувати відповідне національне законодавство.

Насамперед ст. 2 ЗУ «Про Службу безпеки України» від 25.03.92 № 2229-ХІІ [61] визначено, що на цей орган покладено в межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. До завдань названого суб'єкта також входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [61].

А п. 3 ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII передбачено, що одним із напрямів діяльності Служби безпеки України є контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури. Тому не виникає сумніву, що зазначений державний орган є суб'єктом забезпечення економічної безпеки держави.



Безумовно, до наявного переліку правоохоронних органів, які забезпечують економічну безпеку держави, потрібно віднести й підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України. Цей правоохоронний орган здійснює власну правоохоронну діяльність у структурі Державної фіскальної служби України, виконуючи оперативно-розшукові, кримінально-процесуальні та охоронні функції. Однак із метою виконання зобов'язань України перед Міжнародним валютним фондом, визначених Меморандумом про економічну та фінансову політику від 05.12.2018 № 23751/0/2-18 [62], нинішні центральні та регіональні підрозділи Державної фіскальної служби були розділені на дві окремі юридичні особи: Податкову та Митну служби. У зв'язку з таким реформуванням підрозділи податкової міліції відповідно до Положення про Державну податкову службу України, затвердженого Постановою КМУ від 06.03.2019 № 227 [63], мають функціонувати у складі Державної податкової служби України та її територіальних підрозділів.

Саму ж Державну податкову службу України наділено широким спектром завдань, зокрема й щодо забезпечення економічної безпеки держави. Так, згідно з вищезгаданим нормативно-правовим актом основні завдання ДПС такі:

1) реалізація державної податкової політики, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів, платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування: державної податкової політики; державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового законодавства та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС, здійснення контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів, платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального; державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), проведення розрахункових операцій, а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону [63].

Продовжуючи досліджувати й аналізувати завдання державних органів, діяльність яких спрямована, зокрема, й на забезпечення економічної безпеки держави, необхідно зупинитися на діяльності митних органів. Мова йде про Державну митну службу України, основні завдання якої відповідно до п. 3 Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою КМУ від 06.03.2019 № 227 [63], такі:

1) забезпечення реалізації державної митної політики, зокрема забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів України і створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі;

2) забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил;

3) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної митної політики на розгляд міністра фінансів [63].

Аналізуючи норми ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI [64], можна дійти висновку, що до основних завдань у сфері забезпечення економічної безпеки названої структури потрібно віднести такі:

1) забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи;

2) застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки;

3) здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до цього акта та інших законів України;

4) здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

5) сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів із порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

6) запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;

7) здійснення в межах повноважень, визначених цим актом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що були переміщені через митний кордон України

чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів на здійснення зазначених видів діяльності; видача сертифікатів уповноваженого економічного оператора;

8) здійснення інших визначених законом повноважень, покладених на органи доходів і зборів [64]. Можна лише підсумувати, що вказаний державний орган унаслідок визначеної законом діяльності має безпосередній вплив на реальне забезпечення економічної безпеки України.

Особливе місце в системі правоохоронних органів, які забезпечують економічну безпеку держави, відведено органам прокуратури. Це можна пояснити специфікою роботи суб'єкта, визначеною нормами чинного законодавства. Зокрема ст. 131<sup>1</sup> Конституції України від 28.06.96 № 254к/96-ВР передбачено, що прокуратура, яка здійснює:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді;

2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;

3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, визначених законом.

Очевидно, що цей суб'єкт бере участь у забезпеченні економічної безпеки країни. Насамперед мова йде про організацію та здійснення процесуального керівництва досудовими розслідуваннями злочинів (ст. 191, 358, 364, 366, 367 та інші подібні діяння, передбачені КК України [65]), об'єктом яких є економічні відносини, що охороняє держава. Безумовно, наслідки від вчинення яких потенційно можуть негативно вплинути на належне функціонування економічної безпеки країни.

Також органи прокуратури можуть здійснювати нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, зокрема й щодо економічних правопорушень. Для прикладу, ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [66] визначено, що письмові вказівки прокурора

органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [66]. Тому не виникає сумніву, що розглянута правоохоронна структура впливає на забезпечення економічної безпеки держави.

Важливу роль у цьому напрямі діяльності держави відіграють окремі вітчизняні правоохоронні антикорупційні інституції. За наявності активних дискусій із приводу доцільності віднесення корупційних діянь до поточних загроз економічній безпеці держави доводиться констатувати, що все ж таки остання може деструктивно впливати на економіку країни. З цього приводу слухна думка Є. М. Білоусова, який наголошує, що «як явище соціально-економічне корупція виходить за межі системи державно-управлінських відносин, а як явище правове – взагалі може охоплювати будь-які суспільні сфери, у яких дієвими особами є посадовці державних органів влади, місцевого самоврядування або публічних чи корпоративних структур. Але так чи інакше вплив корупції на економічну сферу, і зокрема на систему економічної безпеки, є визначальним. Вона не лише має негативні наслідки – вона сама по собі руйнує будь-які державні інститути, оскільки відбувається «тінізація» публічних функцій службовців, що призводить до появи фактично паралельної у відношенні до офіційної, напівлегальної, квазісамостійної системи управління, базисом якої є корупційні зв'язки» [67, с. 81]. Безумовно, високий рівень корупції в державі впливатиме на національну економіку, гальмуючи розвиток певних її складових. Корупціогенність державного сектору неодмінно призводитиме до неефективності використання бюджетних коштів, «тінізації» економіки й появи та розвитку інших загроз державній безпеці.

Вочевидь, окремі вітчизняні правоохоронні антикорупційні інституції потрібно розглядати як суб'єкти забезпечення економічної безпеки держави. Мова йде, зокрема, про Національне антикорупційне бюро України, яке має протидіяти найзначнішим корупційним проявам із боку посадових осіб, чиї протиправні дії чи бездіяльність можуть завдати негативних наслідків, зокрема й економічним інтересам держави. Так, ст. 1 ЗУ «Про Національне антикорупційне

бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII [68] визначено, що завданням цього суб'єкта є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [68]. Навіть на законодавчому рівні визначено, що результати скоєних правопорушень є загрозою для безпеки країни, що ще раз доводить необхідність і доцільність віднесення цієї структури до переліку суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави.

До списку суб'єктів, які забезпечують економічну безпеку України, необхідно внести й Державне бюро розслідувань. Відповідно до ст. 5 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII [69] завданнями цього органу є запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування:

1) злочинів, вчинених службовими особами, які мають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої ст. 9 ЗУ «Про державну службу» [70], особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 Кримінального кодексу України. З перелічених завдань у цьому контексті першочергово потрібно виокремити протидію корупційним правопорушенням, які, як було зазначено раніше, можуть деструктивно впливати на належне функціонування економіки. Мова йде про низку протиправних дій, визначених нормами чинного кримінального

законодавства, а саме ст. 191, 206<sup>2</sup>, 210, 211 КК України. А тому і цей орган доцільно розглядати як суб'єкт забезпечення економічної безпеки держави.

Отже, серед всіх наявних державних структур, які забезпечують економічну безпеку країни, особливу роль відведено правоохоронним органам. Водночас на сьогодні нормами чинного законодавства не визначено перелік таких суб'єктів, які забезпечують економічну безпеку держави, така тенденція існує у вітчизняних наукових і фахових колах. Віднесення до такої групи ускладнюється і внаслідок відсутності законодавчо визначеного поняття «правоохоронних органів», а також існування значного переліку державних органів, які можуть належати до цієї категорії.

На нашу думку, до основних правоохоронних органів, які найсуттєвіше впливають на забезпечення економічної безпеки держави, потрібно віднести Національну поліцію України, Службу безпеки України, підрозділи податкової міліції, які діють у складі Державної фіскальної служби України, органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро України та Державне бюро розслідувань, Державну податкову службу, Державну митну службу України.

Кожен із цих органів у разі власної ефективної діяльності може суттєво впливати на реальне забезпечення належного функціонування економічної складової державної безпеки.

### **3.2. Дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів контролю, що забезпечують економічну безпеку держави, як суб'єктів фінансової системи України**

Безпека як система корінних, типових властивостей будь-якої країни втілює в собі всі сфери різних галузей життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави та природи. Загалом безпеку можна визначати як якісну характеристику об'єкта (системи), здатність об'єкта до існування й розвитку та його захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз. Місце, роль і пріоритет кожного з елементів безпеки визначають обставини, що реально виникли на певний період усередині й зовні об'єкта. Зі зміною ситуації життєво важливого значення

об'єктивно можуть набувати різні її властивості [71, с. 374]. Світовий досвід вказує на те, що без активної регулювальної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою ринковою економікою, незважаючи на ефективність забезпечення економічної безпеки країни. Немає жодної країни з високорозвинутою економікою, де б держава усунулася від регулювання основних соціально-економічних процесів [72, с. 41]. Адже економічна безпека держави – це стан рівноваги та соціально орієнтованого розвитку національної економічної системи, що можна досягти реалізацією сукупності форм і методів економічної політики. Належного рівня економічної безпеки можна досягти здійсненням єдиної державної політики, підкріпленої системою скоординованих заходів, адекватних внутрішнім і зовнішнім загрозам [73, с. 89]. Без такої політики неможливо домогтися виходу із кризи, стабілізувати економічну ситуацію в Україні, створити ефективні механізми соціального захисту населення [71, с. 374]. Тому, очевидно, що забезпечення економічної безпеки України є одним із важливих напрямів сучасної державної політики.

Попри очевидне існування різних моделей забезпечення економічної безпеки держави, усім їм, на переконання З. В. Гбура [74], притаманні певні групи функції. На думку вченого, мова йде про такі функції: захисна, регуляторна, попереджувальна, інноваційна та соціальна [74, с. 112]. Так, зокрема, він стверджує:

1) що захисна функція виражена здатністю захищати державну економічну систему від внутрішніх і зовнішніх загроз. Реалізація цієї функції безпосередньо пов'язана з формуванням економічного ресурсного потенціалу та його ефективним використанням;

2) функція регулювання з'являється в різних економічних підсистемах за допомогою забезпечення економічної безпеки держави та застосування функціональних механізмів, спрямованих на нейтралізацію ризиків;

3) попереджувальна функція державної економічної безпеки зосереджена на передбаченні виникнення потенційних кризових ситуацій під час економічної діяльності та підготовки економічної системи до їхнього протистояння.



Це передбачає соціально-економічні та організаційно-технічні заходи, результатом яких є зміцнення оборонної функції системи;

4) інноваційна функція діє через нетрадиційні рішення держави щодо економічних процесів та інноваційних рішень, спрямованих на прискорення темпів економічного розвитку або на нейтралізацію можливих негативних наслідків останнього. Результати цієї функції виникають в економіці опосередковано і, зазвичай, виражаються у вигляді підвищення ефективності інших функцій безпеки;

5) соціальна функція системи державної економічної безпеки передбачає повне задоволення вимог усіх членів суспільства та повного узгодження інтересів. Реалізація цієї функції сприяє підвищенню рівня та якості життя та гарантує захист прав і свобод громадян [74, с. 112].

Варто зазначити, що найперші згадки про необхідність забезпечення економічної безпеки можна знайти ще в Платона в його «Державі», де вказано, що ідеальною є та держава, у якій панує достаток, а не надлишок. Саме поява надлишкових потреб призводить до воєн і перетворює «здорову державу» на «державу, яку лихоманить» [74, с. 372]. Бажання надмірного споживання та володіння предметами розкоші призводить до необхідності розширення держави за допомогою завоювання нових територій та отримання нових ресурсів, які надають можливості для задоволення надмірних потреб. Отже, розроблення Платоном ідеальної держави є механізмом забезпечення економічної безпеки та протидії деструктивним чинникам. Проте виникнення проблеми забезпечення економічної безпеки в будь-якій країні пов'язане з формуванням її державності, осягненням і становленням національних економічних інтересів, формуванням національної гідності та свідомості суспільства. Так, під час становлення державотворення актуальним є врахування зарубіжного досвіду щодо розв'язання складних проблем забезпечення економічної безпеки, переймаючи з нього позитивні елементи та уникаючи негативних, адаптуючи міжнародний досвід до умов України.

Отже, у світлі розгляду питань економічної безпеки на міжнародному рівні цікавою є методологія, запропонована Комісією ООН за програмами розвитку (UNDP) з аналізу економічної безпеки держави. Згідно з цією методикою рівень національної безпеки можна визначити такими трьома чинниками: рівнем економіки, рівнем освіти та правами людини [71, с. 374]. Рівень економіки вимірюють у ВВП на душу населення, рівень освіти – кількістю років, протягом яких навчається в цьому суспільстві середньостатистична людина, права людини характеризуються спеціальним індексом, який розраховують за спеціально затвердженою методикою. Рівень національної безпеки, визначений у такий спосіб, є одним із індикаторів стану безпеки держави. Зниження цього рівня є сигналом для уряду щодо вживання відповідних заходів.

Цікавим також є Заключний акт Наради з безпеки і співпраці в Європі (Гельсінкі, 1 серпня 1975 року) [76], який не втратив чинності й дотепер. Так, у розділі «Економічна і комерційна інформація» держави-учасники вищезгаданого документа, вважаючи, що економічна інформація за своїм характером повинна була б забезпечувати відповідний аналіз ринків і розроблення середньострокових і довгострокових прогнозів, сприяючи тим самим встановленню стійких торгових потоків і кращому використанню торгових можливостей, виражаючи готовність поліпшувати якість і розширювати обсяг та розповсюдження економічної і відповідної адміністративної інформації, сприятимуть регулярній і в можливо більш короткі терміни публікації й розповсюдженню економічної та комерційної інформації, зокрема статистичних даних про виробництво, національний дохід, бюджет, рівень споживання та продуктивності праці; статистичних даних про зовнішню торгівлю; законів і регламентів, що стосуються зовнішньої торгівлі; інформації, що використовують для економічного прогнозування з метою сприяння розвитку торгівлі; іншої інформації, корисної для ділових людей у комерційних контактах, наприклад, періодично видаваних довідників, переліків і, коли це можливо, структурних схем фірм та організацій, що займаються зовнішньою торгівлею.

Дослідження питання адміністративно-правових засад діяльності контролюючих установ, які здійснюють управління фінансовою системою держави, передбачає визначення кола суб'єктів, які, реалізуючи керівні заходи, уповноважені здійснювати контроль за діяльністю учасників фінансових правовідносин. Це, на наше переконання, зумовлено, як уже було зазначено, багатогранністю фінансової системи та широким колом суб'єктів, які можуть здійснювати заходи контролю. Водночас така діяльність одних суб'єктів за ступенем впливу помітно менш суттєва за іншу, що, вочевидь, актуалізує питання доцільності виокремлення системи суб'єктів контролю, які реально мають відчутний вплив на управлінські процеси щодо фінансової системи української держави.

Попередньо з'ясувавши сутність та усвідомлюючи значення сучасного контролю, необхідно звернути увагу на понятті «орган контролю». Уже традиційно це питання перебувало в полі зору багатьох вчених, науковців і фахівців. Так, у загальному розмінні орган контролю – це певний суб'єкт, уповноважений проводити контроль [77]. Зрозуміло, що це твердження має всеосяжний характер, тобто стосується всіх наявних установ контролю.

Більш складною проблемою безперечно є визначення вичерпного переліку видів таких суб'єктів. Це обумовлено не лише вже озвученими чинниками, а і явною непослідовністю та невизначеністю законодавця, що «вилилося» в ухвалення / скасування низки нормативно-правових актів останнім десятиліттям.

На сьогодні термін «контролюючі органи» існує в чинному податковому законодавстві. Так, у п. 41.1 ст. 41 Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI [10] вказаними суб'єктами є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову, державну митну політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, законодавства з питань сплати єдиного внеску та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган, його територіальні органи [10]. Натомість, відповідно до п. 2 Порядку здійснення фото-, відеофіксації митних та інших формальностей, які здійснюють контролюючі органи,

затвердженого Постановою КМУ 08.06.2016 № 370 [79], контролюючими визнають державні органи, уповноважені на здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю [79]. А ст. 1 ЗУ «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють і виготовляють боєприпаси, їхні елементи та вироби спецхімії» від 21.09.2000 № 1991-III [80], контролюючі органи – державні органи, які в межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснюють контроль за своєчасністю, достовірністю та повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) і погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу [80]. Як можна бачити у вітчизняному правовому полі існує відразу декілька схожих підходів до розуміння сутності контролюючих органів, а також із приводу кількісного складу останніх. Таку обставину, на наше переконання, можна вважати як цілком виправданою, так і дискусійною. З одного боку, відсутній уніфікований підхід до розуміння терміна «контролюючі органи», а з іншого – потрібно усвідомлювати, що наявний стан речей зумовлений наявністю широкого кола питань, у яких має реалізовуватися контролювальна функція сучасної держави.

Подібна невизначеність спостерігається й у вітчизняних наукових колах. Для прикладу, В. А. Бортняк наголошує, що коли мова йде про контролюючі органи, то до них, крім визначених податковим законодавством органів, доцільно внести й Міністерство внутрішніх справ України; судові органи; органи, які здійснюють реєстрацію актів цивільного стану; органи Державного казначейства; місцевого самоврядування [81, с. 68]. А на переконання І. Л. Желтобрюх, у цьому разі мова йде не лише про контролюючі адміністративні, а й судові органи [82, с. 12]. У цьому разі із згаданим твердженням можна не погодитися, проте вказані думки заслуговують на увагу, зважаючи на їхній змінний кількісний склад.

Безпосередньо виділяючи й характеризуючи установи управлінської діяльності, контролювальний характер яких має суттєвий вплив на національну фінансову систему, вважаємо за доцільне наголосити, що робота більшості

з наявних суб'єктів прямо чи опосередковано стосується аналізованої сфери. Варто також зазначити, що значущість їхньої діяльності суттєво залежить від професійного судження конкретної посадової особи контролюючої установи [83]. А тому, очевидно, що й ефективність названих структур пов'язана з рівнем професійної підготовки, фаховості його співробітників. Як слушно вказує Н. М. Волкова, «особливо це актуально для деяких видів контролю, наприклад, пов'язаних із безпекою, де повинні бути встановлені і суворо дотримуватися вимоги до кваліфікації й професійного досвіду інспекторів, наприклад, підтверджені сертифікацією персоналу» [83]. Об'єктивно, у таких випадках лише окремі особи можуть проводити вказані заходи.

Повертаючись до питання виокремлення контролюючих установ – суб'єктів управління національною фінансовою системою, доцільно проаналізувати відповідне законодавство, яке визначає правове положення останніх. Адже саме змістовний аналіз правових засад і висвітлення основних позицій у науковому дослідженні сприятимуть результативному виконанню цього поставленого наукового завдання.

Аналізуючи положення чинного законодавства, потрібно назвати основні з них і з'ясувати повноваження на сфері керівного контролювального впливу останніх. Водночас потрібно формувати класифікацію, відштовхуючись від традиційного поділу гілок влади на законодавчу, виконавчу та судову. Вважаємо, що до таких необхідно віднести такі суб'єкти:

1. Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган у державі. Так, відповідно до ч. 1 ст. 109 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI [51] указаний суб'єкт здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства у процесі:

- 1) розгляду Бюджетної декларації;
- 2) розгляду проекту та ухвалення закону про Державний бюджет України;
- 3) внесення змін до закону про Державний бюджет України;
- 4) виконання закону про Державний бюджет України, зокрема за допомогою заслуховування звітів про виконання Державного бюджету України (зокрема

звітів головних розпорядників коштів державного бюджету про використання ними бюджетних коштів і результати виконання відповідних бюджетних програм);

5) розгляду річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;

б) використання кредитів (позик), що залучено державою від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій.

Наявність таких повноважень дає мотивовані підстави позиціонувати аналізований державний орган як контролюючий суб'єкт з управління національною фінансовою системою.

2. Рахункова палата, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням. Указаний суб'єкт виконує важливі функції щодо безпосередньої реалізації контролювальних функцій, здійснюючи, водночас, суттєвий вплив на низку фінансових процесів у державі.

Так, відповідно до ст. 7 ЗУ «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII [84] аналізований суб'єкт у частині реалізації контролювальних заходів здійснює фінансовий аудит та аудит ефективності:

1) щодо надходжень до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів та інших доходів, зокрема адміністрування контролюючими органами таких надходжень;

2) проведення витрат державного бюджету, зокрема використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Уповноваженого Верховної Ради України із прав людини, Вищої ради правосуддя, Генеральної прокуратури України та інших органів, безпосередньо визначених Конституцією України [84];

3) використання коштів державного бюджету, наданих місцевим бюджетам і фондам загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування;

4) здійснення таємних видатків державного бюджету;

5) управління об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для державного бюджету, зокрема забезпечення відрахування (сплати) до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником таких об'єктів, та використання коштів державного бюджету, спрямованих на відповідні об'єкти;

б) надання кредитів із державного бюджету та повернення таких коштів до державного бюджету;

7) операцій щодо державних внутрішніх і зовнішніх запозичень, державних гарантій, обслуговування і погашення державного та гарантованого державою боргу;

8) використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

9) здійснення закупівель за коштом державного бюджету;

10) виконання державних цільових програм, інвестиційних проєктів, державного замовлення, надання державної допомоги суб'єктам господарювання за коштом державного бюджету;

11) управління коштами державного бюджету центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів;

12) стану внутрішнього контролю розпорядників коштів державного бюджету;

13) інших операцій, пов'язаних із надходженням коштів до державного бюджету та їхнім використанням;

14) виконання кошторису доходів і витрат Національного банку України;

15) надходжень закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки та використання коштів місцевих бюджетів

у частині видатків, які визначено функціями держави і передано на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню [84].

А згідно із ст. 110 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI загалом до повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за надходженням і використанням коштів Державного бюджету України, зокрема за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету, а також за надходженням закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їхньої частки та за використанням коштів місцевих бюджетів, а саме видатків, передбачених відповідним законодавством, які визначено функціями держави і передано на виконання Автономній Республіці Крим і місцевому самоврядуванню. Зважаючи на призначення суб'єкта, та, що важливіше, спектр контролювальних повноважень у фінансовій сфері, безумовно, йому відведено особливе місце в системі контролюючих органів із управління всією аналізованою нами системою.

3. Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі суб'єктів виконавчої влади. Указана структура реалізує свої повноваження як безпосередньо, так і через багатьох інших органів центральної виконавчої влади. У питаннях щодо реалізації контрольних заходів у фінансовій сфері КМУ:

1) забезпечує проведення державної економічної політики, здійснює прогнозування та державне регулювання національної економіки; забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку;

2) визначає доцільність розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів і забезпечує їхнє виконання;

3) здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, зокрема 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; подає Верховній Раді України пропозиції стосовно визначення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації;

4) сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

5) забезпечує здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

б) забезпечує проведення державної фінансової та податкової політики, сприяє стабільності грошової одиниці України;

7) забезпечує проведення державної політики цін і здійснює державне регулювання ціноутворення [85]. Безумовно, перебуваючи в такому становищі, КМУ може суттєво впливати завдяки управлінському впливу на національну фінансову систему.

4. Президент України та Рада національної безпеки й оборони України. У питання щодо впливу на поведінку учасників фінансових правовідносин доцільно виокремити ухвалення рішення:

1) щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони в політичній, економічній сфері;

2) заходів економічного характеру відповідно до масштабу потенційних і реальних загроз національним інтересам України;

3) залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання ухвалених Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України [85]. Реалізація таких заходів, безперечно, впливатиме на низку процесів у фінансовій сфері.

Загалом же вказані суб'єкти формують вищу ланку контролюючих елементів, які безпосередньо здійснюють управління вітчизняною фінансовою системою. Водночас потрібно розуміти, що у структурі цих органів, особливо КМУ, функціонують і інші державні органи, які, реалізуючи контролюючі функції, впливають на перебіг низки фінансових процесів у державі. Названі суб'єкти потрібно дослідити дещо пізніше. Схематично систему вказаних структур можна зобразити так (рис. 3.1).

Переходячи до наступної умовної групи – органів виконавчої влади, варто зазначити, що останні реалізують контролюючі функції держави «вужче», будучи орієнтованими на одну або декілька сфер правовідносин. Ми переконані, що, знову ж таки, це зумовлено складною структурою фінансової системи України та широким спектром завдань, які поставлені перед сучасною державою. Виділимо таких суб'єктів та окреслимо повноваження – межі управлінського впливу останніх.



Рисунок 3.1 – Структура державного фінансового контролю [86, с. 38]

1. Міністерство фінансів України як головного органу в наявній системі центральних органів виконавчої влади, що, зокрема, забезпечує формування та вживає заходів із реалізації державної фінансової політики [87]. Саме від ефективної політики Мінфіну суттєво залежить нормальне бажане функціонування фінансової складової.

Що ж до контролюючих повноважень, то доцільно назвати такі:

1) здійснення нормативно-правового регулювання у фінансовій сфері;  
2) прогнозування та аналіз доходів бюджету;  
3) здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами;

4) здійснення державного регулювання бухгалтерського обліку, фінансової, бюджетної звітності та аудиту в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку, визначення єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та складання фінансової і бюджетної звітності – обов'язкові для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків), здійснення адаптації законодавства з питань бухгалтерського обліку та аудиту в Україні до законодавства ЄС;

5) проведення оцінювання відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проєктів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету;

б) проведення аналізу бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, стосовно його відповідності меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів;

7) інші [87].

Також низку контрольних повноважень контрольного характеру передбачають норми бюджетного законодавства. Насамперед йдеться:

1) про реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів

виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, якщо інше не передбачено законодавством;

2) одержання від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснень, матеріалів та інформації з питань, що виникають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів і звітування про їхнє виконання.

Існує також думка, що Міністерство фінансів України зобов'язане забезпечити, а отже, проконтролювати концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, ефективно використання бюджетних коштів, запровадження єдиних методологічних засад бухгалтерського обліку та звітності, інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави. До основних завдань Міністерства фінансів України також віднесено удосконалення методів фінансового та бюджетного планування, фінансування, звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів [86, с. 41]. Ця позиція заслуговує на увагу.

Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері державного пробірною контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування

податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу та обліку.

Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Постановою КМУ від 20.08.2014 № 375, основні завдання Мінфіну такі:

1) забезпечення формування та реалізація державної фінансової та бюджетної політики, державної політики у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску та проведення лотерей;

2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

3) забезпечення формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу та обліку;

3<sup>1</sup>) забезпечення формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворого звітності;

4) забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України.

2. Державна податкова служба України як новостворений суб'єкт, уповноважений реалізовувати державну податкову політику, вжиття низки контрольних заходів за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків [56]. Потрібно відзначити, що в нинішніх складних умовах систематична ефективна робота – одна з базових передумов розвитку для фінансової складової.

Із приводу повноважень, то в цьому аспекті варто назвати здійснення:

1) контролю за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску та законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС;

2) контролю за правомірністю бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

3) податкового контролю за встановленням відповідності умов контрольованих операцій принципу «витягнутої руки»;

4) контроль за дотриманням виконавчими комітетами сільських, селищних рад і рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, порядку ухвалення та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування зазначених сум до бюджету;

5) контролює своєчасність подання платниками податків (платниками єдиного внеску) передбаченої законом звітності (декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів, платежів), своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків, зборів, платежів, єдиного внеску;

б) контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, які провадять оптову або роздрібну торгівлю алкогольними напоями, вимог законодавства щодо мінімальних оптово-відпускних або роздрібних цін на такі напої;

7) інші [87].

3. Державна митна служба України, як і попередній суб'єкт, нещодавно створена і також впливає на поведінку учасників фінансових правовідносин.

Такий вплив безпосередньо реалізується за допомогою забезпечення та здійснення контролю за дотриманням:

1) 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 із митного контролю та митного оформлення;

2) вимог законодавства з питань державної митної справи на всій території України, зокрема 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;

3) підприємствами і громадянами установленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

4) митних режимів із цільовим використанням товарів, поміщених у відповідний митний режим;

5) інші.

Безперечно, контролююча діяльність вказаної установи має вагомий вплив на фінансову складову.

4. Державна казначейська служба України як уповноважений орган із реалізації державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Указаному суб'єкту, зважаючи на мету його діяльності, відведено особливу роль у питаннях, пов'язаних із управлінням фінансовою системою.

Очевидно, що вказаний суб'єкт здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства – важливої складової фінансової системи. Так, відповідно до пп. 15 п. 3 Положення про Державну казначейську службу України від 15.04.2015 № 215 до повноважень аналізованого суб'єкта в частині здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства належать:

1) ведення бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат державного бюджету та місцевих бюджетів, крім випадків, передбачених законодавством, складання і подання фінансової і бюджетної звітності;

2) бюджетні повноваження під час зарахування надходжень бюджету;

3) відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

4) відповідність взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

5) інші.

Згідно із Положенням про Державну казначейську службу України, затвердженим Постановою КМУ від 15.04.2015 № 215, основні завдання Казначейства такі:

1) реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах.

Казначейство створене з метою забезпечення повного і своєчасного виконання Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті. Оскільки об'єкти фінансування з центрального бюджету держави розташовані на всій території країни, то здійснювати їхнє обслуговування з єдиного центру вкрай складно. Казначейство має таку саму регіональну структуру, як і Міністерство фінансів України. Розмежування повноважень між регіональними органами в частині фінансування видатків здійснюється за ознаками важливості того чи іншого об'єкта фінансування і місця його розташування.

5. Державна аудиторська служба України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. До відповідних повноважень якого належить:



1) здійснення контролю:

а) у підприємствах, установах та організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують;

б) суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності, які не віднесені законодавством до підконтрольних установ, за судовим рішенням, ухваленим у кримінальному провадженні;

2) здійснення контролю:

а) за цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів та інших активів;

б) досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;

в) цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів, отриманих під державні гарантії;

г) дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів;

д) інші.

Відповідно до Положення про Державну аудиторську службу України, затвердженого Постановою КМУ від 03.02.2016 № 43, основні завдання Держаудитслужби такі:

1) реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю;

2<sup>1</sup>) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державного фінансового контролю;

3) здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів;

4) надання в передбачених законом випадках адміністративних послуг.

6. Державна служба фінансового моніторингу України як суб'єкт, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Основними повноваженнями щодо здійснення державного фінансового контролю доцільно назвати здійснення контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, що забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку.

Як можна бачити, широке коло суб'єктів може впливати на фінансову систему за допомогою здійснення контролюючої діяльності. Загалом схематично систему цих суб'єктів доцільно зобразити так (рис. 3.2).

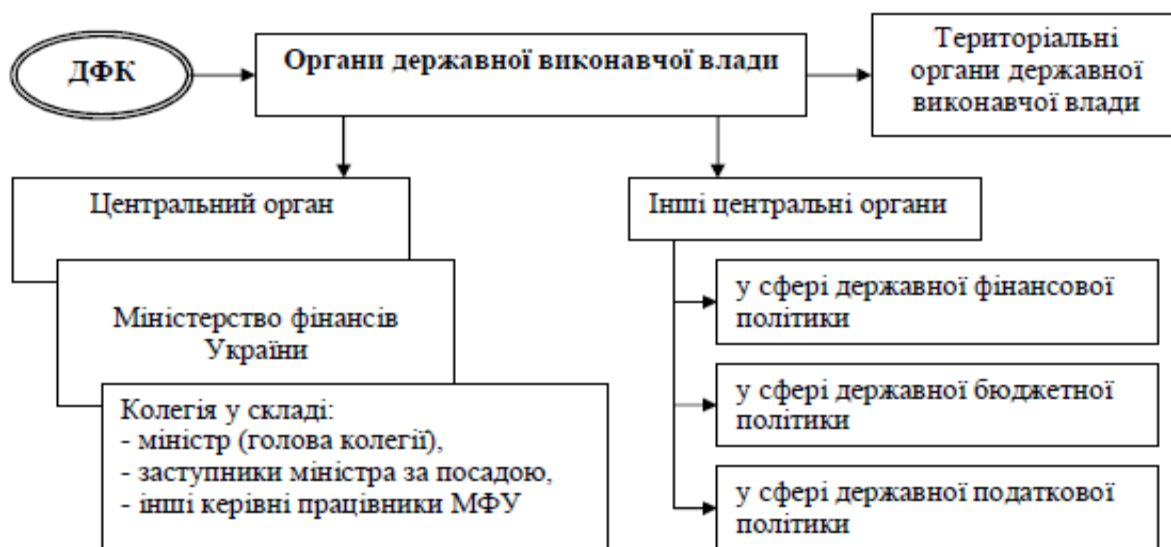


Рисунок 3.2 – Організація структури державного фінансового контролю [86, с. 40]

Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями за умови застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України від 21.05.2014 № 236 основні завдання ДФС такі:

1) реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

2) внесення на розгляд міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування:

- державної податкової політики;
- державної політики у сфері державної митної справи;
- державної політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів і державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів;

- державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

- державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску;

- державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю

ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

Зважаючи на це, на фіскальну службу покладені такі основні функції:

- розроблення проєктів податкового законодавства;
- контроль за правильністю обчислення податків та інших обов'язкових платежів і своєчасністю їхньої сплати;
- облік платників податків і надходжень платежів до бюджету;
- накладення штрафних санкцій і адміністративних стягнень на порушників податкового законодавства;
- проведення масово-роз'яснювальної роботи серед платників податків;
- міжнародне співробітництво у сфері оподаткування.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» Рада національної безпеки і оборони України є органом, наділеним координаційними та контролювальними повноваженнями з питань як національної, так і економічної безпеки. Крім того, згідно із ст. 107 Конституції України та ст. 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом із питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Крім того, згідно зі ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» Рада здійснює координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони щодо органів виконавчої влади у сферах національної безпеки та оборони з урахуванням змін у геополітичній обстановці, вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України. Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади із реалізації Стратегії та з урахуванням змін у зовнішньому або внутрішньому середовищі вносить Президентові України пропозиції щодо її уточнення та ресурсного забезпечення для врахування під час підготовки проєкту закону про Державний бюджет України на наступний рік, Секретар Ради національної безпеки та оборони України щорічно, а за потреби – невідкладно,

інформує Президента України про хід виконання Стратегії та подає відповідні висновки і пропозиції.

У конституціях багатьох країн світу зазначено органи, які здійснюють координаційну та (або) дорадчу діяльність із питань здійснення національної безпеки та оборони і визначені як ради (комісії, комітети) з питань національної безпеки та оборони (чи тільки безпеки або оборони). Серед завдань, що ставлять перед вищезначеними радами, є визначення сукупності пріоритетних положень національних інтересів і пріоритетів; виявлення чинників внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці чи обороні; розроблення стратегії та планів, які стосуються національної безпеки та оборони; координаційна діяльність щодо органів державної влади (зокрема виконавчої) і контроль виконання ухвалених рішень. Президентів держав визнають, здебільшого, головами розглядуваних рад (комітетів, комісій). До компетенції президентів відносять можливість формування персонального складу рад (комісій), загальне управління роботою рад, головування на засіданнях, планування питань, які виносять на розгляд, введення в дію рішень рад відповідними нормативними актами президентів держав і деякі інші. Засідання є основною організаційною формою діяльності згаданих рад (комітетів, комісій).

Проте потрібно відзначити, що Рада національної безпеки та оборони України не єдиний орган в Україні, який наділений контрольними повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Згідно із ст. 11 Закону України «Про основи національної безпеки України» контроль за реалізацією заходів у сфері національної безпеки здійснює, відповідно, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки та оборони України в межах їхніх повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Окремої уваги заслуговує Національний банк України, уповноважений забезпечувати стабільність грошової одиниці. Також НБУ в межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, зокрема стабільності банківської системи. До функцій НБУ у цьому аспекті варто віднести:

1) розроблення основних засад грошово-кредитної політики на підставі наданих пропозицій;

2) здійснення контролю за проведенням грошово-кредитної політики;

3) здійснення аналізу впливу грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України та розробляє пропозиції щодо внесення відповідних змін до неї;

4) визначає порядок, періодичність проведення внутрішнього аудиту у структурних підрозділах Національного банку та затверджує річний план його проведення, затверджує положення про підрозділ внутрішнього аудиту;

5) оцінює діяльність Правління Національного банку щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення щодо яких є обов'язковими для Правління Національного банку; вносить Правлінню Національного банку рекомендації стосовно:

а) методів і форм прогнозування макропоказників економічного і соціального розвитку України, а також грошово-кредитної політики;

б) окремих заходів монетарного і регулятивного характеру та їхнього впливу на економічний і соціальний розвиток України;

в) політики курсоутворення та валютного регулювання;

г) розвитку банківської системи та окремих нормативних актів із питань банківської діяльності;

д) удосконалення платіжної системи;

е) інших питань, віднесених законом до компетенції Ради Національного банку.

На нашу думку, саме ці суб'єкти, реалізуючи контролювальні функції держави, суттєво впливають на низку фінансових процесів у державі. Потрібно розуміти, що важливість цього впливу залежить не тільки від центрального органу, а і їхніх територіальних підрозділів.

Отже, дослідження питання адміністративно-правових засад діяльності контролювальних установ, які здійснюють управління фінансовою системою держави, передбачає визначення кола суб'єктів, які, реалізуючи керівні заходи, уповноважені здійснювати контроль за діяльністю учасників фінансових правовідносин. Зважаючи на всеосяжність фінансової системи та гостру необхідність

забезпечення ефективного управління останньої, існує широке коло суб'єктів, спрямованих на досягнення такої мети. Водночас така діяльність одних суб'єктів за ступенем впливу помітно менш суттєва за іншу, що, вочевидь, обґрунтовує питання доцільності виокремлення системи контролювальних суб'єктів, які реально мають відчутний вплив на управлінські процеси щодо фінансової системи української держави.

Таких суб'єктів умовно варто диференціювати на дві групи. До першої групи потрібно віднести: Верховну Раду України, Рахункову палату, Кабінет Міністрів України, Президента України і Раду національної безпеки та оборони України. Другу групу формують: Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, Державна митна служба України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України, Державна служба фінансового моніторингу України та Національний банк України.

### **3.3. Діяльність судових органів як механізм забезпечення правового регулювання економіки України та гаранта фінансової безпеки держави**

Проблеми судової влади тривалий час не були для вітчизняної юридичної науки об'єктом прискіпливого дослідження, оскільки систему судових органів вона розглядала не з позиції поняття влади, а з позиції організації судової діяльності. Увагу було зосереджено переважно на процесуальних моментах. Та й сам термін «судова влада» був закріплений на конституційному рівні не так вже й давно. Отже, наукове осмислення інститутів судової влади, їхньої взаємодії з іншими соціальними інститутами, ролі судової влади в механізмі реалізації державної влади, взаємозв'язків і відносин судових органів у межах судової системи стає все більш актуальним. Проблеми теоретичного і практичного характеру, пов'язані із здійсненням судово-правової реформи в Україні, було відображено в працях В. Авер'янова, В. Бойка, В. Бринцева, С. Василюка, Ю. Грошевого, І. Коліушка, Р. Куйбіди, М. Козюбри, І. Марочкіна, В. Молдована, Н. Сібільової, А. Осетинського, Д. Притики, В. Сташиса, В. Стефанюка, В. Шишкіна, С. Штогуна та ін. [88, с. 176].

Відповідно до положень Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Зі свого боку, судова влада реалізується через здійснення правосуддя у формі цивільного, кримінального, господарського, адміністративного, а також конституційного судочинства. Отже, правосуддя – це специфічна діяльність держави, яку провадять суди у встановленій законом процесуальній формі.

Історично склалося так, що процес створення судової влади пов'язаний із взаємодією законодавчої й виконавчої влади. Спочатку з'являється парламент, який концентрує в собі законодавчу владу, потім він створює уряд (інколи обирає главу держави) – виконавчу владу, а потім уже обидві ці гілки влади узгодженими діями формують судову владу. Породжена законодавчою й виконавчою владою, судова влада нібито відривається від своїх «батьків», піднімається над ними, контролює їх, перевіряє конституційність і законність їхніх дій і рішень, а самі законодавці й виконавці жодних повноважень стосовно суддів не мають. Виокремлення судової влади серед інших видів державної влади зазначено ще в працях Аристотеля, який вбачав у будь-якому державному устрої три складові: законодавчий орган, інститути адміністративної та судової влади.

Традиційно засновниками «класичного» варіанта теорії поділу влади називають Джона Локка і Шарля Монтеск'є. Одним із найважливіших засобів забезпечення основних прав людини Дж. Локк вважав розподіл влади: законодавчої, виконавчої й федеративної (яка регулює відносини з іншими державами). Згідно з Локком «все підпорядковується законодавчій владі», бо «той вище, хто може писати закони» [89]. Локк окремо не визначав судову владу, вважаючи, що вона є складовою виконавчої влади. Шарль Монтеск'є розвинув концепцію поділу влади, визначив судову владу як владу особливого виду. Проте сам Ш. Монтеск'є не вірив у «чисту» модель поділу влади, коли всі гілки влади повністю відокремлені одна від одної. На відміну від Локка, визначав у системі органів влади судову владу, котра може бути довірена не якомусь спеціальному органу, а виборним особам із народу, які відправляють правосуддя протягом визначеного часу. Філософ сформулював три основні ознаки судової влади:



незалежність, законність і справедливість, що передбачають її керування єдиними для всіх законами, визнаними справедливими більшістю суспільства [89]. Він підкреслював необхідність повної рівноваги, незалежності й уособлення законотворчих і виконавчих органів державної влади, розглядав поділ державної влади на три самостійних гілки як механізм взаємного стримування влади.

У сучасних умовах у контексті стримування і противаг судову владу характеризує не лише правосуддя (у традиційному розумінні), а юридична можливість здійснювати активний вплив на рішення і дії законодавчої та виконавчої влади, «урівноважувати» їх. Ці повноваження, коли їх використовує суд, перетворюють його в потужну стабілізуючу силу, здатну захищати права і свободи громадян, оберігати суспільство від руйнівних соціальних конфліктів.

Останніми роками модернізація та реформування судової гілки влади стала одним із основних завдань України. Події, що відбулись у 2013–2014 рр., названі Революцією гідності, загострили наявні проблеми реалізації судової та правової реформи, а також уповільнили дієві реформаторські заходи в цій сфері. За таких умов виконавчі та законодавчі органи повинні були діяти в напрямку реформування й адаптації судової системи до загальноприйнятих європейських норм і стандартів. Із 2014 р. відбулося схвалення низки прогресивних законів щодо функціонування судової системи та здійснення правосуддя в державі, зокрема було ухвалено такі закони: Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд». Відбулося внесення змін до положень Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Отже, продовження реалізації заходів щодо комплексного реформування вітчизняної судової системи та судочинства в реаліях сьогодення є однією з найважливіших потреб країни та суспільства, адже справедливе судочинство й належний захист прав і свобод людини можливі за наявності не лише досконалого процесуального законодавства, а й досконалого судового адміністрування (внутрішньої та зовнішньої управлінської діяльності), тобто організації роботи національної судової системи. Дотримання балансу між вимогою суспільства

щодо очищення судової влади та незалежністю судової влади необхідне насамперед самому суспільству.

Доцільно зазначити, що за цей період було ухвалено такі основоположні нормативні акти: Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. № 1188-УІІ, Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-УІІ та Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-УІІІ, кожен із яких тією чи іншою мірою реформував тогочасну систему правосуддя в країні.

Досліджуючи питання адміністративно-правового реформування судової системи в Україні, В. Б. Татаренко вказує, що таке реформування судової системи 2014–2015 рр. було здійснено в напрямку збільшення її прозорості та чіткого дотримання принципів справедливості правосуддя [90, с. 142].

Рівень суспільної довіри до судової гілки влади в Україні традиційно є дуже низьким і, за деякими даними, найменшим серед усіх гілок державної влади. Відповідно до результатів опитування населення, що було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру ім. О. Разумкова у грудні 2014 р., необхідність проведення судової реформи в Україні підтримує більшість українських громадян, причому 46 % вважають, що ця реформа є одним із найбільш нагальних завдань і має розпочинатися якнайшвидше. Довіряють українським судам лише 9 % опитаних громадян, а недовіру їм виказують 81 %.

У березні 2015 р., за даними Центру ім. О. Разумкова, рівень довіри до судів знизився до критичних відсотків: лише 1,1 % опитаних повністю довіряють судам, 9,5 % – переважно довіряють [91].

Дещо покращує ситуацію той факт, що серед людей, які безпосередньо зверталися до суду, рівень такої довіри істотно більший. За даними проекту «Справедливе правосуддя», близько 16 % респондентів, які брали участь у судових засіданнях щонайменше раз за останні три роки, довіряють судовій владі, а серед респондентів, які не брали участі в судових засіданнях, лише 4 % виявили довіру до суду. (Національне опитування громадської думки щодо демо-

кратичних та економічних реформ, судової реформи та щодо впровадження Закону України «Про очищення влади», проведене компанією GfK Ukraine у 2015 р.).

Проте, незважаючи на визнану в суспільстві нагальну необхідність, реформування судової системи України просувається занадто повільно. Протягом останнього року було ухвалено важливі, але поодинокі нормативно-правові акти, які не можуть претендувати на розв'язання цілісного завдання відродження системи правосуддя в Україні.

За оцінкою Національної ради реформ, процес виконання завдань судової реформи у 2015 р. відповідає встановленому графіку. Проте серед конкретних досягнень реформування системи правосуддя виділено лише ухвалення Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», усе інше – громадське обговорення нового законодавства, зміна принципів формування та діяльності Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії суддів, розроблення законопроектів у сфері процесуального права та регулювання системи виконання судових рішень.

Безперечно, неможливо зробити все одразу, зважаючи, що судова реформа не є окремою ланкою процесу, вона є логічною складовою концептуальних змін в Україні. Однак суспільство очікує значно більшого з огляду на гостроту потреби у справедливому правосудді.

Нарешті 4 вересня 2015 р. Україна спрямувала до Венеціанської комісії одразу два проекти комплексного проведення судової реформи: офіційний документ, підготовлений Конституційною Комісією при Президентові України, та альтернативний проект, розроблений Громадською організацією «Реанімаційний проект реформ» (РПР).

Обидва проекти передбачають не просто косметичні зміни у відправленні правосуддя в Україні, кожен із них має за мету глибинне реформування всього судового сектору. За словами заступника глави Адміністрації Президента України, секретаря Конституційної Комісії, голови робочої групи з питань правосуддя О. Філатова, головними цілями конституційних змін є деполітизація

та незалежність судової гілки влади, підвищення професійних вимог до суддівського корпусу, забезпечення кожній людині належного доступу до правосуддя, забезпечення інституційної спроможності прокуратури та адвокатури тощо. Також, як він підкреслив, Перехідні положення проєкту змін до Конституції покликані забезпечити оновлення суддівського корпусу.

У 2016 р. відбулося ухвалення нового Закону України «Про судоустрій і статус судді» від 2 червня 2016 р., яким законодавець намагався підвищити довіру до всієї системи правосуддя в країні. Після набуття ним чинності в Україні відбулася низка змін і нововведень, зокрема:

- реалізовано перехід до триланкової системи судів: місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд;

- відбулося утворення нового Верховного Суду внаслідок ліквідації Верховного Суду України, який розглядатиме справи як суд касаційної інстанції, а у випадках, передбачених процесуальним законодавством, – як суд першої та апеляційної інстанції. Склад Верховного Суду становитиме не більше ніж 200 суддів. У складі цього суду діятимуть: Велика палата, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд і Касаційний цивільний суд;

- припинення діяльності та ліквідація вищих спеціалізованих судів із дня початку роботи Верховного Суду в новому складі;

- закріплення обов'язку судді (кандидата на посаду судді) подавати, зокрема, декларацію родинних зв'язків, декларацію доброчесності;

- упровадження нових механізмів для стимулювання забезпечення доброчесної поведінки суддів із залученням громадськості. Зокрема з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності буде утворено Громадську раду доброчесності;

- утворення в системі судоустрою нових вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду, які будуть діяти як суди першої інстанції з розгляду визначених законом категорій справ;

– запровадження відкритих конкурсів на зайняття посади суддів апеляційних, вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду з допуском до них осіб, що не мають суддівського стажу;

– здійснення перерозподілу повноважень між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Вищою радою правосуддя [92].

Правосуддя можна охарактеризувати низкою ознак, що відрізняють діяльність суду від правоохоронної діяльності:

1) воно здійснюється за допомогою розгляду і вирішення у судових засіданнях цивільних справ стосовно спорів, захисту прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави; розгляду в судових засіданнях кримінальних справ і вжиття встановлених законом заходів покарання до осіб, які винні у скоєнні злочину, або виправдовування невинних; вирішення господарських спорів, що виникають між учасниками господарських правовідносин;

2) розгляд і вирішення в судових засіданнях цивільних, кримінальних та інших справ ґрунтуються на конституційних засадах;

3) правосуддя здійснюється відповідно до законодавства України;

4) судові рішення ухвалюють суди іменем України, вони обов'язкові до виконання на всій території України.

Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Суд, здійснюючи судочинство на засадах верховенства права, забезпечує захист прав і свобод людини та громадянина, прав, законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави, гарантованих Конституцією та законами України. Правосуддя в Україні здійснюється винятково судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допустимо. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, що є їхнім громадянським обов'язком. Усім суб'єктам правовідносин гарантовано захист їхніх прав, свобод і законних інтересів незалежним і неупередженим судом. Ніхто не може бути позбавлений розгляду його справи в суді, якщо вона належить до підсуд-

ності цього суду. Угоди про відмову у зверненні за захистом до суду вважають недійсними.

Судочинство в Україні ведуть державною мовою. Застосування інших мов здійснюється у випадках і порядку, визначених законом.

Судові рішення, що набули чинності, обов'язкові до виконання на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиціальність) судових рішень для інших судів, органів прокуратури, слідства, дізнання визначає процесуальний закон.

Учасники судового процесу та інші особи мають право на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення.

Судді під час здійснення правосуддя незалежні від будь-якого впливу, нікому не підзвітні, підкоряються лише закону. Суддям забезпечено свободу неупередженого вирішення судових справ відповідно до їхнього внутрішнього переконання, що ґрунтується на вимогах закону.

Організація судової влади в Україні ґрунтується на принциповому положенні ст. 6 Конституції, що закріплює принцип поділу влади, і конкретизується у відповідних розділах, які визначають статус і повноваження Верховної Ради України (розділ IV), Президента України (розділ V), Кабінету Міністрів України (розділ VI), судів (розділ VIII «Правосуддя», розділ XII «Конституційний Суд України»). Однак повноваження судів не вичерпуються положеннями розділів VIII і XII. Дуже важливі повноваження, здійснення яких покладені на судову владу, закріплені в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». В організації судової влади беруть участь і Верховна Рада України, і Президент України. Президентіві України надано право, керуючись принципами територіальності та спеціалізації, утворювати суди, здійснювати перше призначення на посаду професійного судді терміном на п'ять років, призначати третину складу Конституційного Суду України, трьох із двадцяти членів Вищої ради юстиції, до якої за посадою входять також міністр юстиції і Генеральний прокурор України. Ці посадові особи внаслідок передбаченого Конституцією

України порядку обіймання ними своїх посад є креатурами Президента України у Вищій раді юстиції.

Верховна Рада України в організації судової влади здійснює такі повноваження:

- а) призначає третину складу Конституційного Суду України;
- б) обирає суддів безстроково;
- в) призначає трьох із двадцяти членів Вищої ради юстиції.

Крім того, саме законодавчому органу надано право давати згоду на затримання або арешт судді до винесення судом щодо нього обвинувального вироку. Отже, розподіл повноважень між Верховною Радою і Президентом України, незважаючи на деякі відмінності, має загалом паритетний характер. Інакше кажучи, що інтерпретація цих повноважень іноді набуває ширшого змісту, ніж той, який вкладали в них під час формулювання відповідних норм. Так, право створювати суди означає реалізацію конституційного принципу побудови судової системи на підставі принципів територіальності та спеціалізації з метою організаційного забезпечення доступності правосуддя. Тому всім суб'єктам вказаного процесу під час реалізації повноважень потрібно насамперед враховувати пріоритетність дії цих принципів у кожній конкретній ситуації: як під час формування місцевих та апеляційних судів, так і в разі віднесення утвореного суду до відповідної підгілки судової системи. Не менш важливим елементом повноважень з утворення судів є визначення необхідної кількості кадрової складової суду, що також впливає на доступність правосуддя і його здійснення кваліфіковано і в розумні строки.

Організація системи судів в Україні характеризується юрисдикцією. Під юрисдикцією в контексті судової влади йдеться про компетенцію, якою наділено тільки суди, щодо розгляду справ і ухвалення в них обов'язкових рішень, які є кінцевими в межах національної правової системи і не можуть бути переглянуті в позасудовому порядку. Це поняття певною мірою тотожне поняттю «підвідомчість», яке традиційно вживали, коли йшлося про розмежування повноважень між судами та іншими державними органами або між загальними та арбітражними

(господарськими) судами. Однак використання останнього стосовно судів видається неправильним, оскільки етимологічно «підвідомчість» походить від слів «відання», «відомство», які здебільшого вживають щодо органів виконавчої влади. Термін «юрисдикція» точніше характеризує природу судової діяльності і починає знаходити закріплення в нових процесуальних кодексах (див., наприклад, главу 2 «Цивільна юрисдикція» розділу I ЦПК України від 18 березня 2004 року). Для позначення розподілу справ між судами в межах одного виду юрисдикції вживають термін «підсудність».

Відповідно до статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судочинство здійснює Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. Отже, юрисдикція судів, згідно з Основним Законом, поділяється на конституційну і загальну. Загальна юрисдикція, зі свого боку, складається з окремих спеціалізованих юрисдикцій, виділених за предметом правовідносин і галуззю права, яка їх регулює. Отже, уся система судів в Україні є спеціалізованою. Необхідність здійснення спеціалізації судів із поступовим її поглибленням була визнана ще в Концепції судово-правової реформи в Україні 1992 року.

За Законом України «Про судоустрій і статус суддів», судами загальної юрисдикції є загальні, адміністративні та господарські суди. Можуть бути утворені також інші спеціалізовані суди. Загальні суди реалізують цивільну і кримінальну юрисдикції, а також юрисдикцію у справах про адміністративні правопорушення. До створення адміністративних судів вони здійснюють також адміністративну юрисдикцію. Господарські суди є судами так званої «господарської» юрисдикції, яка, по суті, поєднує елементи цивільної та адміністративної юрисдикції.

Визначаючи співвідношення між конституційною і загальною юрисдикціями, необхідно звернути увагу на підпорядкованість загальної юрисдикції конституційній. Ця підпорядкованість обумовлена не тільки верховенством конституційного права над іншими галузями права, а й різною роллю Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції. Специфіка юрисдикції



Конституційного Суду полягає в тому, що предметом його розгляду є правові акти у відірваності від реальної життєвої ситуації. А предметом розгляду судів загальної юрисдикції завжди є конкретні правовідносини між конкретними особами.

Рішення Конституційного Суду щодо конституційності правових актів чи тлумачення Конституції та законів України є обов'язковими для правозастосовної практики судів загальної юрисдикції. Конституційний Суд у своїй діяльності не зв'язаний судовою практикою судів загальної юрисдикції. Проте це не означає, що Конституційний Суд є вищою інстанцією щодо рішень судів загальної юрисдикції. Судові рішення судів загальної юрисдикції не можуть бути оскаржені до Конституційного Суду і переглянуті ним.

Спеціалізація властива також системі судів загальної юрисдикції. Крім того, Конституцією України спеціалізація визнана принципом для побудови системи судів загальної юрисдикції.

Необхідність спеціалізації викликана ускладненням та урізноманітненням суспільних відносин, а отже, і їхнього правового регулювання. Не тільки судді, а й інші правники не можуть бути компетентними в усіх сферах правовідносин, вони неспроможні охопити весь нормативний масив, який застосовують в Україні. Поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій, зважаючи на особливості предмета судових спорів та обумовленого цими особливостями виду судочинства, має на меті покращити якість і оперативність вирішення судових справ.

Досвід цивілізованих країн свідчить, що спеціалізація може відбуватися за галуззю права чи інститутом, що регулює ті чи інші суспільні відносини (галузева спеціалізація), або за суб'єктами цих відносин (суб'єктна спеціалізація). Галузева спеціалізація переважно реалізується через утворення окремих, а інколи й ієрархічно вибудуваних судових установ (Німеччина, Франція, Австрія, Іспанія), а суб'єктна – через організацію всередині судових органів певних підрозділів (колегій, палат, відділень), у яких розглядають справи, де виокремлено правовідносини з участю спеціального суб'єкта – неповнолітніх, військовослуж-

жбовців, водокористувачів, орендарів, подружжя та інших (Франція, Німеччина, Італія, Канада, Англія) [92, с. 6].

Принцип спеціалізації в Україні трактують по-різному. Однак усі погляди можна звести до двох основних підходів.

Згідно з одним – у системі судів загальної юрисдикції поряд із загальними судами утворюються і діють спеціалізовані суди (наприклад, адміністративні, господарські суди, суди у справах неповнолітніх тощо). Вершину спеціалізованих судів увінчують вищі спеціалізовані суди, останньою інстанцією щодо яких є Верховний Суд України. Такий підхід реалізований у чинному Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (стаття 19).

Поділ судів на загальні і спеціалізовані, з погляду логіки, мав би означати, що вони повинні співвідноситися як «загальне» і «спеціальне». Однак чи можна вважати, що, наприклад, адміністративна юрисдикція адміністративних судів є спеціальною стосовно цивільної чи кримінальної юрисдикції загальних судів? Звісно, що ні. І предмет юрисдикції, і правила судочинства у загальних судах не можна назвати загальними, а в адміністративних – спеціальними. Адже ці три види юрисдикції, так само як і відповідні галузі права, є рівнозначними і самостійними. Співвідношення спеціального і загального можна відстежити хіба що тоді, коли спеціалізовані суди виділяються за суб'єктною ознакою. Наприклад, військові суди та інші загальні суди: військові суди мають такий самий предмет юрисдикції і діють за тими самими правилами судочинства, що й інші загальні суди, але мають спеціальний суб'єкт – військовослужбовця. Таке саме співвідношення може бути і між загальними судами та судами у справах неповнолітніх (спеціальний суб'єкт – неповнолітній). Коли ж ідеться про поділ юрисдикції судів за галузевою ознакою (за галузями матеріального і процесуального права), то цей підхід не спрацьовує, оскільки види юрисдикції судів загальної юрисдикції є рівнозначними, однопорядковими і співвідносяться як елементи єдиного цілого (загальної юрисдикції), а не як загальне і спеціальне.

Згідно із другим підходом система судів загальної юрисдикції повинна складатися з чітких спеціалізованих вертикалей, наприклад, із судів кримінальної,

цивільної та адміністративної юрисдикції. На вершині кожної вертикалі – відповідний вищий спеціалізований суд. Завершує структуру спеціалізованих судів Верховний Суд України.

Ідея розгалуження системи судів загальної юрисдикції на спеціалізовані гілки є більш привабливою як з огляду на дотримання Конституції України, так і з погляду логіки та зрозумілості судової системи. Стаття 121 Конституції України передбачає спеціалізацію як принцип побудови всієї системи судів загальної юрисдикції, а не лише її частини, тому поділ судів загальної юрисдикції на загальні та спеціалізовані навряд чи можна вважати таким, що відповідає Конституції. Крім того, співзвучність термінів «суди загальної юрисдикції» і «загальні суди» нерідко дає підстави для їхнього змішування та сприйняття як тотожних, адже різницю між поняттями, які позначають цими термінами, за самими термінами вловити складно. Ба більше, система судів загальної юрисдикції буде зрозумілою і процесуально збалансованою, якщо всі її вертикалі матимуть аналогічну структуру: місцеві суди, апеляційні суди, вищі суди та Верховний Суд на вершині всіх вертикалей.

Спеціалізацію також розглядають у вузькому значенні. Йдеться про внутрішню спеціалізацію у судах – спеціалізацію суддів із розгляду окремих категорій справ. Це особливо актуально в місцевих судах із великою кількістю суддів і великим напливом справ, а також в усіх судах вищого рівня. Існування розподілу справ за критерієм спеціалізації суддів прискорюватиме судовий розгляд, підвищить якість вирішення справ, а також забезпечуватиме однакове застосування закону в межах одного суду. Спеціалізацію в такому розумінні (як спеціалізація суддів, а не судів) не охоплено поняттям спеціалізації в значенні конституційного принципу побудови системи судів загальної юрисдикції, але й не заперечено ним. Адже під час розмежування спеціалізації суддів йдеться про питання організації роботи окремого суду, а не цілої системи судів.

Разом зі спеціалізацією принципом побудови системи судів загальної юрисдикції Конституцією України визнано територіальність. Територіальність означає децентралізацію нижчих ланок системи судів загальної юрисдикції (місцевої та апеляційної). Тому кожен місцевий та апеляційний суди мають свою

територіальну юрисдикцію (підсудність), тобто поширення компетенції суду на правовідносини, що виникли чи існують на певній території. Організація судів за принципом територіальності спрямована на забезпечення наближеності місцевих та апеляційних судів до людей. Це є важливою гарантією для вирішення судових спорів у розумні строки в умовах ускладнення правових відносин і збільшення кількості правових конфліктів. Якщо б уся судова система була централізована і зосереджена лише в одному місці, то для такої великої держави, як Україна, правосуддя стало б об'єктивно недоступним для більшості населення. Таке розуміння принципу територіальності не є дискусійним і не викликає суперечок.

У кожній країні існує свій варіант побудови системи інстанцій і перегляду судових рішень. Кожен варіант обумовлений необхідністю досягти оптимального співвідношення між двома вимогами:

1) правосудність судового рішення – система судових інстанцій у кінцевому підсумку повинна забезпечити законність і справедливість судового рішення у справі;

2) доступність і своєчасність судового рішення – система судових інстанцій не повинна бути надто великою, оскільки їхнє проходження було б дуже дорогим, а тому недоступним для сторін; остаточне судове рішення у справі має бути ухвалене якомога швидше, щоб вчасно була досягнута визначеність у спірних правовідносинах (невизначеність має негативний моральний та економічний вплив на учасників правовідносин).

У Рішенні від 12 липня 2011 року № 9-рп/2011 Конституційний Суд України робить висновок, що в ст. 125 Конституції України передбачено не тільки принципи територіальності і спеціалізації, але й принцип інстанційності щодо побудови системи судів загальної юрисдикції. Цей принцип прямо впливає з п. 8 ч. 3 цієї статті. Отже, відповідне положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було визнано таким, що відповідає Конституції України. Принцип інстанційності закріплений і в Законі України 2016 року.

Загалом судова інстанція – це відповідний суд із певним обсягом процесуальних повноважень. Однак щодо такої позиції активно дискутують науковці. Зокрема Н. В. Сібільова зазначає, що інстанційність – це процесуальне поняття, яке означає обсяг процесуальних повноважень суду щодо вирішення судової справи. Обов'язковими умовами для визначення принципу інстанційності автор вважає право учасників процесу на скаргу до суду вищої інстанції; законодавче визначення наявності різних повноважень суду під час розгляду або перегляду однієї і тієї ж самої справи [93]. За визначенням І. Є. Марочкина, інстанційність – це організація судів відповідно до необхідності забезпечити право на перегляд судового рішення судом вищого рівня. Інстанційна система є гарантією високої якості судочинства і забезпечує конституційне право на перегляд судового рішення. Зі свого боку, Р. О. Куйбіда обстоює позицію, згідно з якою принцип інстанційності використовують для досягнення двох основних цілей: 1) забезпечення правосудності судового рішення; 2) забезпечення доступності і своєчасності судового рішення [94, с. 40–41].

На наш погляд, основне призначення інстанційності полягає в забезпеченні законності та обґрунтованості ухвалених рішень, усунення допущених порушень закону і відновлення справедливості. Взаємопов'язаність судових інстанцій не містить відносин підпорядкування нижчих судових органів вищим і не допускає впливу судової апеляційної чи касаційної інстанції на внутрішні переконання суддів судів першої (апеляційної) інстанції під час винесення рішень у конкретних справах.

Організаційно-правові основи системи судоустрою в Україні визначені, здебільшого, у главі 1 розділу 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Положення цієї глави, ґрунтуючись на нормах Конституції України, не лише окреслюють систему судоустрою, а й визначають базові принципи її організації і функціонування.

Єдині засади організації та діяльності судів, які визначені в Конституції України та відповідних законах, є засобом забезпечення єдності системи судоустрою. Зазначену єдність також забезпечено низкою положень стосовно:

1) єдиного для всіх суддів, незалежно від судового органу, статусу суддів. Судова реформа запровадила новий порядок зайняття посади судді. Змінилися процедури щодо призначення суддів, їхнього звільнення, а також відповідальності. Серед найбільш суттєвих положень можна відзначити підвищення мінімального віку для судді, який тепер становить 30 років, а також встановлення максимального – 65. Суттєвим здобутком реформи є впровадження призначення суддів через публічний конкурс і кваліфікаційне оцінювання. Суддів в Україні призначає Президент за поданням Вищої Ради правосуддя. Скасовано призначення суддів на п'ятирічний термін, задля реального забезпечення незалежності суддів їх призначають безстроково. З метою недопущення зловживань суттєво розширено перелік підстав для звільнення судді. Певною мірою звужено обсяг недоторканності. Наприклад, суддю не можна притягти до відповідальності за судові рішення, яке ним ухвалено. Водночас скоєння злочину суддею або вчинення ним дисциплінарного правопорушення повинно мати беззаперечним наслідком відповідальність на загальних засадах. Законом визначено виключний перелік підстав для звільнення суддів (ч. 5–6 ст. 126 Конституції України). Зокрема до цього переліку внесені такі підстави, як вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, а також порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

До повноважень Вищої ради правосуддя належить, серед іншого, ухвалення рішень про звільнення судді з посади, надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою, ухвалення рішень про тимчасове усунення судді від здійснення правосуддя. Судді, які раніше були призначені на п'ятирічний строк, втрачають повноваження після закінчення цього терміну, однак можуть у подальшому бути призначені на посаду судді за новою процедурою. Судді ж, обрані безстроково відповідно до положень попереднього законодавства, здійснюють свої повноваження і надалі. Проте вони повинні пройти оцінювання відповідності займаній посаді. У разі, якщо таке оцінювання виявить невідповідність

посаді судді за низкою критеріїв (компетентність, доброчесність, професійна етика) або ж суддя не погодиться проходити оцінювання, суддя має бути звільнений із посади.

Важливо, що законом встановлено обов'язок судді підтверджувати законність джерела походження майна у зв'язку із проходженням кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарного провадження, розпочатого за обставин, що викликають сумнів у законності джерела походження майна або доброчесності поведінки судді. Також встановлені вимоги щодо подання двох декларацій, які дозволяють оцінити відповідність особи посаді судді: декларації доброчесності та декларації родинних зв'язків судді. Зазначені документи оприлюднюються, вони повинні бути розміщені у відкритому доступі на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

2) встановлення обов'язковості правил судочинства для всіх судів і вимоги щодо єдності судової практики як головної для забезпечення принципів верховенства права та правової визначеності, стабільності правозастосування та захисту легітимних очікувань суб'єктів правовідносин.

За словами судді Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду Василя Крата, «єдність потрібна для довіри населення, прогнозованості судових рішень, оперативності і швидкості розгляду судових справ».

Єдність судової практики, на нашу думку, є чи не найважливішою умовою приведення системи правосуддя до стандартів кращих європейських і світових практик. Особливо актуальною ця проблема вбачається з огляду на недосконалість чинного законодавства практично в усіх сферах правового регулювання, наявність значної кількості прогалин у праві, суперечностей і неузгодженостей між різними законодавчими актами. Внесення змін до законодавства України нині відбувається інтенсивніше, ніж будь-коли з часів здобуття нашою державою незалежності. З огляду на нагальні проблеми сьогодення це є виправданим, однак така інтенсивність законотворчості і нормотворчості загалом має наслідком низку недосконалостей у механізмі правового регулювання, виправляти які в контексті конкретних справ доводиться суддям. Отже, можливості судового

розсуду є досить широкими. З одного боку, це дозволяє врахувати нюанси конкретних життєвих ситуацій під кутом зору загальних правових норм, проте з іншого, – формує підстави для потенційних зловживань, зокрема сумнозвісного «телефонного права» або ж банального хабарництва. Саме єдність судової практики в цьому аспекті може стати дієвим антикорупційним запобіжником, а також, як уже було зазначено вище, засобом реалізації принципу правової визначеності в Україні. У структурі Верховного Суду України саме з метою забезпечення єдності судової практики створено Велику палату Верховного Суду. Вона має розглядати найбільш суспільно значущі справи і встановлювати однакові, передбачувані, зрозумілі і рівні для всіх рішення судів.

Зміни до процесуальних кодексів фактично вводять принцип квазі-прецедента, коли рішення Верховного Суду стають орієнтиром для судів нижчих інстанцій. Отже, новий процес повинен забезпечити стабільність, цілісність і прогнозованість правових позицій у всіх юрисдикціях, а людина, звертаючись до суду, вже буде розуміти, яким може бути рішення у справі зі схожими обставинами.

Закон також указує на обов'язковість виконання на території України судових рішень; єдиний порядок організаційного забезпечення діяльності судів, вимогу щодо фінансування судів виключно з Державного бюджету України та вирішення питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування.

Відповідно до ст. 19 Закону «Про судоустрій і статус суддів» передбачено єдиний порядок утворення та ліквідації судів – виключно на підставі закону. Проект такого закону має внести до парламенту Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя. Водночас підставами для утворення чи ліквідації суду можуть бути зміна системи судоустрою, або ж потреби доступності правосуддя, можливість оптимізації видатків на утримання судових органів, або ж зміни в системі адміністративно-територіального устрою України. В основі проекту закону мають бути враховані загальні принципи судоустрою – територіальність, спеціалізація та інстанційність. Саме на їхній основі визначають



місцезнаходження суду, його територіальну юрисдикцію та статус. Кількість суддів у суді встановлює Державна судова адміністрація України за погодженням із Вищою радою правосуддя. Водночас потрібно враховувати навантаження судових справ, визначені Державним бюджетом України видатки на утримання судів.

Існування судової влади є обов'язковою прикметою демократичної держави. Основне призначення судової влади – охорона членів суспільства від будь-якого свавілля громадян і від неправильних дій самої держави, її органів, посадових осіб. Без здійснення такої діяльності державу не можна вважати правовою. Яким є функціональне призначення судової влади? Переважна більшість науковців і практиків відзначають виконання судовою владою таких двох функцій, як правосуддя (захист і відновлення порушених прав) та охоронна (охорона прав і свобод громадян держави). Водночас судовій владі притаманна й контрольна функція в сенсі контролю за законністю та обґрунтованістю рішень і дій посадових осіб, а також органів інших гілок влади. Ця функція може бути ефективною лише в тому разі, коли судова влада має можливість оцінювати відповідність Конституції діяльності законодавчої та виконавчої влади, визнавати нечинними ті їхні акти, які суперечать Основному Закону. Контроль може здійснювати як Конституційний суд, так і суди загальної юрисдикції. На практиці суди реалізують деякі й інші функції в межах здійснення правосуддя:

- правозахисну, яка полягає в захисті судом законних інтересів громадян і держави, що охороняє закон;

- правоохоронну – суд відіграє важливу роль у стримуванні злочинності й запобіганні злочинним проявам, застосовуючи покарання до осіб, які вчинили злочини та інші правопорушення;

- виховну, бо своєю діяльністю суд сприяє формуванню у громадян і посадових осіб поваги до права й закону.

Реформування судової системи і судочинства є надзвичайно важливим питанням, пов'язаним зі становленням суду як дійсно незалежної й самостійної гілки влади.

Окреслення перспектив розвитку судової влади в Україні за сучасних непростих умов, на нашу думку, має ґрунтуватися на таких засадничих положеннях:

1. Розвиток України як демократичної та правової держави передбачає демократичний характер функціонування органів судової влади та їхній результативний вплив на здійснення державного управління. Відповідно наділення судової влади певним обсягом повноважень не повинно порушувати баланс владних відносин.

2. Судова влада є особливою ланкою державної влади, наділеною відповідними правами та обов'язками, і має діяти на основі, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією України й законами України.

3. Варто враховувати певну консервативність суспільної правосвідомості і не припускати перманентних і радикальних змін норм, що призводить до позбавлення суспільства можливості їх адекватно сприймати, оцінювати та застосовувати [79].

Отже, аналізуючи здійснення реалізації концептуальних положень судової реформи в Україні та визначаючи місце судової влади в системі поділу влади, необхідно зазначити, що зі здобуттям незалежності України судова влада зазнала найбільших змін порівняно з іншими гілками влади. Протягом останніх років вжито рішучих заходів щодо утвердження судової влади як самостійної, незалежної й сильної гілки державної влади, яка реалізує свої повноваження в інтересах захисту прав і свобод людини та громадянина, конституційного ладу, єдиного економічного й правового простору України.

## ВИСНОВКИ

Сучасна фінансова система України має низку проблем, що гальмують її розвиток, серед яких потрібно звернути увагу на недосконалість законодавчої бази, відсутність чіткої політики вищих органів влади, складну політичну ситуацію, неефективність бюджетної та податкової політики, низький рівень соціального забезпечення, на відміну від провідних країн Європи, де фінансування соціальної сфери та сприяння добробуту громадян є одними із пріоритетних напрямків. Виникнення цих проблем спричинене неякісним функціонуванням органів управління фінансами.

Вищезазначені проблеми потребують розв'язання в короткостроковому періоді і найближчим часом необхідно провести програми фінансового оздоровлення держави, розроблення низки стабілізаційних заходів щодо запобігання негативним наслідкам від фінансової кризи, що вимагає ухвалення низки відповідних законів, здійснення практичних заходів і розроблення науково обґрунтованих критеріїв функціонування фінансової системи держави з метою мінімізації можливих збитків від подальших фінансових криз для вітчизняної економіки. За умови імплементації перерахованих вище рекомендацій сучасна фінансова система України вийде на траєкторію стабільного економічного розвитку.

Україна є відносно молодого незалежною державою, адже з моменту набуття нею самостійності пройшло доволі мало часу. Однак це були дуже складні, насичені тяжкою працею роки. За цей період, який зазвичай іменують перехідним, наша держава здійснила значні перетворення, зокрема відмовилася від планової економіки з її командно-адміністративними методами керування та створила власну національну економічну систему на ринкових засадах. Крім того, були сформовані основоположні, базові підвалини (на які, власне, і спираються незалежність і суверенітет держави) національної політики в усіх найбільш важливих сферах суспільного життя. Також не можна оминати той факт, що за роки самостійності Україна набула міжнародного визнання як повноправний суб'єкт світового співтовариства і значно ствердилася в цьому статусі. Це, зі свого боку, суттєво позитивно вплинуло на рівень її незалежності, суверенітету та національної безпеки, зокрема економічної як однієї з основних її складових.

Однак вважати, що Україна має сьогодні у своєму розпорядженні повноцінну, ефективну систему забезпечення власної економічної безпеки, поки що зарано. Існує низка дуже важливих питань, які ще необхідно вирішити на шляху до організації надійної економічної безпеки держави. А зважаючи на цілу низку різних загроз, які сьогодні реально існують на території нашої країни та здійснюють неабиякий деструктивний і дестабілізувальний вплив на стан її економіки, питання вдосконалення механізму забезпечення економічної безпеки держави є надзвичайно актуальним. Варто нагадати такі загрози, які перешкоджають нормальному розвитку української економіки: 1) недосконалість і незавершеність законодавства у фінансово-кредитній сфері. Фінансово-кредитна система України перебуває в стадії формування і тому ще не набула комплексу характеристик, які притаманні ринковій економіці; 2) відсутність необхідного золотовалютного запасу та алмазного фонду держави; 3) низький рівень інвестиційної діяльності; 4) неефективність податкової системи, масове ухилення від сплати податків; 5) недосконала бюджетна система, низький рівень бюджетної дисципліни і надмірний дефіцит Державного бюджету; 6) високий рівень інфляції; 7) зростання «тіньової» економіки, посилення її криміналізації, нелегальний перетік валютних коштів за кордон; 8) штучність курсу національної грошової одиниці; 9) криза платежів; 10) неповноцінність фондового ринку; 11) нерозвиненість страхового ринку; 12) нерозвиненість системи довірчого управління майном; 13) слабкість банківської системи. Відсутність важливих нормативно-правових актів програмного значення, а також інші недоліки і прогалини державної політики призвели до того, що впродовж тривалого часу економічна політика в Україні здійснювалася без урахування наявних загроз економічній безпеці держави, необхідних експертних оцінок і відповідного моніторингу.

У процесі дослідження аргументовано, що, характеризуючи державні органи як суб'єкти управління фінансовою системою, необхідно враховувати обсяг їхньої компетенції в цій сфері, складовими якої є повноваження, предмет відання та юридична відповідальність. Під суб'єктами управління фінансовою системою йдеться про 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.

Суб'єктів управління фінансовою системою запропоновано класифікувати на такі: 1) загальнодержавні: вищі органи влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України), міністерства й інші центральні органи виконавчої влади; 2) суб'єкти, до компетенції яких віднесено захист, поновлення і недопущення порушення законних прав, свобод та інтересів у сфері управління фінансовою системою: суди, правоохоронні органи та органи контролю; 3) суб'єкти управління фінансовою системою на місцях: місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; юридичні особи: державні та недержавні підприємства, установи, організації; індивідуальні суб'єкти: громадяни України, іноземці й особи без громадянства.

Визначено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів управління фінансовою системою являє собою врегульовану нормами адміністративного права, закріплену на законодавчому рівні сукупність їхніх завдань, прав та обов'язків (повноважень) функціонального призначення, що характеризує цих суб'єктів як таких, які здійснюють управління в зазначеній сфері. Установлено, що Верховна Рада України як суб'єкт управління фінансовою системою реалізує комплекс повноважень, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням цієї сфери суспільного життя, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів управління фінансовою системою, а також здійснює контрольну діяльність у досліджуваній сфері.

Доведено, що основною особливістю адміністративно-правового статусу Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою є те, що він у межах наданих йому чинним національним законодавством повноважень визначає правові засади в досліджуваній сфері, а також до ухвалення відповідного рішення впливає на адміністративно-правовий статус інших суб'єктів управління фінансовою сферою.

Характеризуючи міністерства як суб'єкти управління фінансовою системою, зазначено, що, по-перше, такі органи є основними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України; по-друге, міністерства наділені широким комплексом повноважень, пов'язаних із здійсненням фінансової діяльності (фінансової підтримки, фінансової допомоги) у сферах суспільного життя, у яких вони згідно з чинним національним законодавством є відповідальними органами за формування й реалізацію державної політики; по-третє, окремим аспектом фінансової діяльності міністерств як суб'єкти управління фінансовою системою є здійснення контролю, зокрема фінансового, у цій сфері суспільного життя. Під адміністративно-правовим статусом загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою України йдеться про встановлену нормами адміністративного права сукупність повноважень (прав та обов'язків) державних органів, предмета їхнього відання (завдань і функцій), які вони реалізують як реальні учасники правовідносин, пов'язаних із здійсненням мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також здійсненням контрольної діяльності сфері управління фінансовою системою, за виконання й належну реалізацію яких такі органи несуть установлену в чинному національному законодавстві міру юридичної відповідальності. За допомогою аналізу нормативно-правових актів, на рівні яких визначено адміністративно-правовий статус загальнодержавних суб'єктів управління фінансовою системою, запропоновано їхню класифікацію: вищі органи державної влади – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України; 2) центральні органи виконавчої влади: а) для яких діяльність з управління фінансовою системою не є профільною: міністерства, агентства; б) центральні органи виконавчої влади, для яких діяльність з управління фінансовою системою є основною – Мінфін України, служби й інспекції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звіт науково-дослідної роботи виконавців Сумського державного університету за темою «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансової системи України» № 0118U003582 за 2018 рік. URL: [https://sumdu.edu.ua/images/content/science/report/zvit\\_inform\\_2018.pdf](https://sumdu.edu.ua/images/content/science/report/zvit_inform_2018.pdf).
2. Нестеренко А. С. Розуміння сутності категорії «фінансова система». *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Т. 2. С. 47–50.
3. Економічна енциклопедія : у трьох томах / редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Академія, 2000. Т. 1. 864 с.
4. Нестеренко А. С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2014. 40 с.
5. Ашмарина Е. М. Некоторые аспекты расширения предмета финансового права в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Москва : Полиграф ОПТ, 2004. 135 с.
6. Конституція України від 28.06.96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична наука*. 2008. № 3. С. 33–38.
8. Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, ухвалені 1 серпня 2013 р. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/774-2013-%D1%80>.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. С. 50–51. Ст. 572.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
11. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/436-15>.
12. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14>.

13. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: Акад. курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк та ін. ; відповідальний редактор. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

14. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/116/95-%E2%F0>.

15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>.

16. Положення про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-%D0%BF>.

17. Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP140220>.

18. Положення про Міністерство культури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 495. URL: [http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=244950594](http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244950594).

19. Положення про Міністерство оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/671-2014-%D0%BF>.

20. Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/630-2014-%D0%BF>.

21. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/267-2015-%D0%BF>.

22. Положення про Міністерство інфраструктури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/460-2015-%D0%BF>.



23. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/375-2014-%D0%BF>.

24. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17>.

25. Положення про Державну казначейську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/215-2015-%D0%BF>.

26. Положення про Державну регуляторну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/371-2014-%D0%BF>.

27. Положення про Державну службу експортного контролю України : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 159. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/159-2015-%D0%BF>.

28. Положення про Державну службу фінансового моніторингу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2015 № 537. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/537-2015-%D0%BF>.

29. Положення про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/236-2014-%D0%BF>.

30. Постанова про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 330. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/310-2014-%D0%BF>.

31. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>.

32. Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.09.2012 № 887. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/887-2012-%D0%BF>.

33. Про префектів : законопроект від 26 серпня 2015 року. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf>.

34. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
35. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
36. Декларація тисячоліття Організації Об'єднаних Націй : Декларація, Міжнародний документ від 08.09.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
37. Мельник В. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 215 с.
38. Кріцак І. В. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.
39. Россоха С. В. Правоохоронні органи держави в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2016. 20 с.
40. Кучук А. М. Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. 22 с.
41. Кременчуцький С. М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2009. 219 с.
42. Детюк А. М. Правоохоронні органи як суб'єкти системи забезпечення економічної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 12 (168). С. 33–37.
43. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.
44. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.

45. Курбанов Р. Д. Государственная правоохранительная служба в системе обеспечения национальной безопасности. *Вестник Московского университета МВД России*. 2008. № 3. С. 26–29.
46. Ряшко В. І. Логіка : навч. посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 328 с.
47. Бородін Д. І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 47–51.
48. Шкуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.0. Київ, 2004. 203 с.
49. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 464 с.
50. Соколенко О. Л. Види правоохоронних органів України. *Форум права*. 2012. № 3. С. 699–705.
51. Осауленко А. І. Коментар до Конституції України. Київ : Інститут законодавства Верховної ради України, 1996. 367 с.
52. Інструкція про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України, затвердженої наказом Державної судової адміністрації України : Наказ від 29.07.2011 № 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0120750-11/>.
53. Порядок проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова від 20.04.2016 № 550. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF>.
54. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.93 № 3781-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
55. Тацій В. Я. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11–12. С. 233–240.
56. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку. Наукова доповідь. Київ, 2008. 48 с.

57. Sh. R. Ronis Economic security: neglected dimension of national security? Center for Strategic Conferencing, Institute for National Strategic Studies. Washington, D. C. : National Defense University, 2011. 116 p.

58. Про національну безпеку : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

59. Стратегія національної безпеки України : Указ від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

60. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv/page>.

61. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.92 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

62. Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику. Технічний меморандум про взаєморозуміння : Лист, Меморандум від 05.12.2018 № 23751/0/2-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v3751500-18#n21>.

63. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова КМУ від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п>.

64. Митний кодекс України : Кодекс від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n4128>.

65. Кримінальний кодекс України : Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

66. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

67. Білоусов Є. М. Корупція та економічна безпека держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 4. С. 80–82.

68. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

69. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.

70. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

71. Лекарь С. І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2013. 476 с.
72. Притула Н. В. Досвід забезпечення економічної безпеки в зарубіжних країнах. Економіка та управління національним господарством: стан, тенденції та перспективи : тези доп. І Міжн. наук.-практ. конф. Одеса : Паль, 2014. С. 41–44.
73. Пендюра М. М. Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. 211 с.
74. Гбур З. В. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 11. С. 111–115.
75. Платон. Собрание сочинений : в 3 т. Москва, 1971. Т. 3 (1). 687 с.
76. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе : Акт, Міжнародний документ від 01.08.75. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_055/page](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_055/page).
77. Громов А. В. Большой англо-русский и русско-английский словарь. 2001. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/eng\\_rus/124398/%D0%BA%D0%BE](https://dic.academic.ru/dic.nsf/eng_rus/124398/%D0%BA%D0%BE).
78. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1080>.
79. Порядок здійснення фото-, відеофіксації митних та інших формальностей, які проводяться контролюючими органами : Постанова від 08.06.2016 № 370. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/370-2016-%D0%BF/ed20160608#n14>.
80. Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії : Закон України від 21.09.2000 № 1991-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1991-14/ed20120601/find?text=%>.
81. Бортняк В. А. Щодо поняття системи органів, які контролюють справляння податків і зборів. *Право України*. 2007. № 10. С. 67–69.
82. Желтобрюх І. Л. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2016. 201 с.
83. Волкова Н. М., Волошко Л. М. Профессиональная компетентность специалистов: критерии оценки : монография. Москва – Полтава : Техсервис, 2007. 318 с.

84. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
85. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
86. Максимова В. Ф. Організація державного фінансового контролю : навчальний посібник. Одеса : ОНЕУ, 2012. 276 с.
87. Положення про Державну податкову службу України : Постанова від 06.03.2019 № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF>.
88. Сіленко А. Інститути судової влади України: дослідження вітчизняних науковців. *Політичний менеджмент*. 2010. № 1. С. 170–182.
89. Звіт науково-дослідної роботи виконавців Сумського державного університету за темою «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансової системи України» № 0118U003582 за 2019 рік. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/73956>.
90. Татаренко В. Б. Державна політика розвитку судової влади в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 «Механізми державного управління» / В. Б. Татаренко ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2010. – 224 с.
91. Україна 2015–2016: випробування реформами (аналітичні оцінки) // Центр Разумкова: сайт. URL: [http://www.razumkov.org.ua/upload/Pidsumky\\_2016\\_FNL\\_A4.pdf](http://www.razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2016_FNL_A4.pdf).
92. Шишкін В. І. Судові системи країн світу : у 3 кн. Київ : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 2. С. 6.
93. Сібільова Н. В. Сучасні проблеми організації та функціонування в Україні судової влади. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6607/1/Sibilyova.pdf>.
94. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія. Київ : Атіка, 2004. 288 с.

## ДОДАТОК А

### **Концепція реформування державних органів щодо забезпечення ефективного захисту економіки України**

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

Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури правоохоронних і контролюючих органів за допомогою:

- реформування структурних ланок правоохоронних органів із чітким визначенням завдань і функцій щодо забезпечення економічної безпеки;
- усунення дублювання та паралелізму в діяльності окремих правоохоронних органів, а також залучення працівників до виконання не властивих їм функцій;
- оптимізації кількості контролюючих органів які здійснюють документальні перевірки суб'єктів господарювання;
- створення єдиної державної служби економічної безпеки України з визначенням оптимальної й обґрунтованої штатної кількості та структури.

**Мета** – вихід економіки України із кризи, створення сприятливого інвестиційного клімату та забезпечення економічної безпеки країни завдяки внутрішнім резервам.

#### **Цілі**

1. Захист законослухняних суб'єктів господарювання – платників податків від корупційних і злочинних посягань із боку правоохоронних і контролюючих органів за допомогою фактичного невтручання в їхню господарську діяльність.
2. Ефективний контроль за використанням коштів Державного бюджету та ліквідація схем щодо їхнього розкрадання та виведення в офшори.

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

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

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

### **Завдання**

Для досягнення мети потрібно створити єдиний правоохоронний орган щодо забезпечення економічної безпеки України за допомогою реформування правоохоронних і контролюючих органів. У процесі її створення має бути розв'язано низку завдань:

- формування сучасної ефективної системи забезпечення економічної безпеки України;
- запровадження нової ідеології функціонування цього правоохоронного органу як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, зміцнення демократичних інститутів, запобігання можливим зловживанням;
- організація на нових засадах служби в новоствореному правоохоронному органі;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для новоствореного правоохоронного органу;
- запровадження дієвої системи державного та громадського контролю за діяльністю новоствореного правоохоронного органу.

**Діяльність нового правоохоронного органу має ґрунтуватися на таких принципах:**

- законності;
- дотримання прав і свобод людини та громадянина;



- забезпечення незалежності правоохоронного органу від політичного та іншого незаконного впливу;
- посилення профілактичних функцій у протидії економічній злочинності;
- взаємодії з державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями;
- забезпечення парламентського, судового та громадського контролю за діяльністю нового правоохоронного органу;
- відкритості та доброчесності в діяльності нового правоохоронного органу.

### **Реформування правоохоронних і контролюючих органів**

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).

Контрольно-перевірочні заходи щодо можливих порушень в економічній сфері здійснюють Рахункова палата України, Пенсійний фонд України, НБУ, НКЦПФР, Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба та ін. Але найбільша кількість документальних перевірок суб'єктів господарювання здійснюють фахівці ДФС та Держаудитслужби.

Моніторинг фінансових операцій в економіці України переважно проводять Служба фінансового моніторингу України та Державна фіскальна служба України.

Зважаючи на таку разючу кількість правоохоронних і контролюючих органів у сфері забезпечення економічної безпеки України та фактичної відсутності відчутних результатів їхньої діяльності (рівень тіньової економіки близько 50 %), доцільним буде створення єдиного правоохоронного органу щодо забезпечення економічної безпеки України за допомогою реформування цих правоохоронних і контролюючих органів (завдяки внутрішнім резервам).

## **Структура**

До складу нового правоохоронного органу мають входити такі підрозділи:

### **1. Аналітичний підрозділ із визначення ризикових чи протизаконних операцій.**

Головні завдання:

- створення потужного аналітичного безконтактного механізму виявлення порушників вітчизняного законодавства;
- виявлення протизаконних схем мінімізації податків і розкрадань бюджетних коштів;
- виявлення повного кола осіб (суб'єктів господарювання), причетних до економічних правопорушень;
- установлення фактичної ціни реалізації імпортованих товарно-матеріальних цінностей кінцевому споживачу та отриманого доходу по всій схемі від ввезення 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;
- установлення фактичних кінцевих отримувачів міжнародної фінансової допомоги та перевірка ефективності її використання;
- надання порушнику можливості виправитися без кримінального переслідування (добровільне погашення збитків державного бюджету).

### **2. Підрозділ із проведення аудиту суб'єктів господарювання.**

Головні завдання:

- проведення на підставі отриманих аналітичних досліджень контрольно-перевірочних заходів без фактичного виходу на підприємство;
- проведення контрольно-перевірочних заходів на підставі заяви суб'єкта господарювання;

- проведення митного постаудиту (після завершення процедури митного контролю та митного оформлення випущених в обіг товарів) у разі встановлення порушення;
- мінімізація контактів із суб'єктами підприємницької діяльності під час здійснення контрольних заходів (електронна перевірка);
- документальне оформлення виявлених економічних правопорушень;
- підготовка та передання перевірочних матеріалів про зафіксоване правопорушення до слідчого підрозділу.

### **3. Підрозділ фінансових розслідувань.**

Головні завдання:

- проведення досудового розслідування кримінальних проваджень з економічних злочинів (розділ 7 КК України «Злочини у сфері господарської діяльності»);
- проведення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих дій;
- захист суб'єктів господарювання від недобросовісної конкуренції та рейдерських захоплень;
- зниження рівня «тіньової економіки» та її криміналізації;
- запровадження «електронного кримінального провадження»;
- зосередження в повноваженнях детектива функцій слідчого та оперативного працівника.

### **4. Науково-тренінговий центр.**

Головні завдання:

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

## **Схема реформування**

*Аналітичний підрозділ із визначення ризикових чи протизаконних операцій замінює:*

- Державну службу фінансового моніторингу;
- Департамент стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю Держаудитслужби;
- Департамент моніторингу ризикових операцій ДФС;
- Департамент таргетингу та управління митними ризиками ДФС.

**Підрозділ із проведення аудиту суб'єктів господарювання замінює:**

- Департамент аудиту ДФС;
- Сім департаментів контролю різних галузей економіки Держаудитслужби.

**Підрозділ фінансових розслідувань замінює:**

- Головне оперативне управління ДФС;
- Головне слідче управління фінансових розслідувань ДФС;
- Головне управління внутрішньої безпеки ДФС;
- Підрозділи контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки СБУ;
- Департамент захисту економіки Національної поліції;
- Відповідні підрозділи ГПУ.

## ДОДАТОК Б

### **Концепція Нової інноваційної моделі державного управління Фінансовою системою України**

#### **Передмова**

Сучасна Україна має цілу низку проблемних питань, які суттєво ускладнюють її подальший розвиток і повноцінну інтеграцію до високорозвинутої європейської спільноти. Зокрема одним із таких слабких місць нашої країни на сьогодні є її фінансова система, яка не забезпечує повною мірою 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 стаке 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 і стабільність суспільного розвитку.

Держава як універсально-політична форма організації суспільства має низку таких ознак: суверенітет, територія, державна влада, народ, механізм держави, система податків, державні символи, а також фінансові ресурси. Саме завдяки акумулюванню та розподілу фінансів забезпечено розвиток усіх сфер виробництва загалом і суспільних відносин, що існують у державі, зокрема.

Чинна нині в Україні модель функціонування фінансової системи країни за багатьма критеріями не відповідає все більшим потребам нашого суспільства та загальноновизнаним міжнародним економічним стандартам. Цю ситуацію можна пояснити тим, що в нас досі не сформовано сучасний та ефективний механізм управління фінансовою системою країни. Зважаючи на те, що Україна є молодою 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. Тому важливою умовою її функціонування за цих умов місця і часу є забезпечення балансу між усіма її структурними елементами та забезпечення їхнього поступового розвитку.

Фінансова система України як об'єкт управління підпорядкована владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто забезпечено зміст і 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 щодо того чи іншого об'єкта, сама, зі свого боку, може бути об'єктом управління з боку іншого суб'єкта. В умовах демократичної, правової, соціально орієнтованої держави адміністративне управління фінансовою системою спрямоване на забезпечення насамперед прав і свобод людини та її законних інтересів у сфері акумулювання і розподілу публічних грошових коштів. Отже, ефективне функціонування фінансової системи залежить від організації управління нею. Управління фінансами, як і будь-якою іншою системою, містить дві основні складові: органи управління та форми і методи управлінської діяльності. Основним завданням органів управління фінансовою системою, зі свого боку, є забезпечення злагодженості у функціонуванні окремих сфер і ланок фінансових відносин. Цього можна досягти 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. Водночас 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 загалом. 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 останніми роками значно збільшили повноваження та функції, інколи зовсім їм не властиві, покращання у вітчизняній економіці не відбулись і, навпаки, посилилась економічна криза. Ця штучно створена ситуація значно переобтяжує бюджет держави та, звичайно, призводить до корупційних схем усередині цих органів. Саме тому потрібен насамперед системно-функціональний підхід, який дасть змогу вдосконалити діяльність органів управління фінансовою системою України за допомогою оптимізації завдань і функцій, структури й кількості фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення.

Відсутність дієвого механізму управління національною фінансовою системою, зі свого боку, обумовлено насамперед 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 у країні сформувалися занадто самостійні правоохоронні «монстри», функції яких дублюються, що призвело до постійного тиску на бізнес і «нездорової» конкуренції між ними з цього приводу. Ці негативні чинники виливаються в низку проблем у процесі накопичення, розподілу та використання фінансових ресурсів, зокрема сприяють процвітанню такого суспільно небезпечного та руйнівного явища, як корупція.

Отже, якщо усунути дублювання та чітко розмежувати функції органів управління фінансовою системою України за принципом «кожний відповідає за свій окремий напрямок», налагодити ефективний контроль за їхньою діяльністю, зокрема парламентський і громадський, та процесуально закріпити принципи діяльності кожного з них, це надасть можливість значно скоротити кількість цих органів і в разі зменшити витрати на їхнє 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 за допомогою: реформування структурних ланок контролюючих і правоохоронних органів; розмежування сфер відповідальності з чітким визначенням функцій і завдань органів управління; ліквідації паралелізму й дублювання в діяльності окремих правоохоронних і контролюючих органів; визначення обґрунтованої й максимально оптимальної структури та штатної кількості кожного органу управління; поступового запровадження залежно від характеру покладених завдань, диференційованих нормативів штатної кількості органів управління та навантаження на працівників усіх рівнів.

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



принципів ефективності, відкритості та доброчесності в діяльності органів управління фінансовою системою України.

У Концепції запропоновано способи оптимізації діяльності та структури суб'єктів управління фінансовою системою в Україні, координації та взаємодії між ними. Надано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Окреслено 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 виконання завдань із 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.

### **Проблеми, які потребують розв'язання**

Війна на сході України, анексія Криму, переорієнтація бізнесу зі Сходу на Захід і повне зупинення економіки на 2 місяці через пандемію, викликану вірусом Covid-19, призвели до різкого спаду ВВП України. Так, Міжнародний валютний фонд спрогнозував падіння ВВП України у 2020 році до 8,2 %. Зважаючи на прогнозні макроекономічні показники Міністерства Фінансів України – 3 985,5 млрд грн, спад ВВП становитиме близько 327 млрд грн. Відповідно Державний бюджет України, що і так має близько 300 млрд грн дефіциту, який потрібно чимось перекривати, ще суттєво зменшиться. **Отже, головна проблема України – недостатньо коштів у Державному бюджеті для того, щоб керівництву країни профінансувати всі заплановані витрати.** Концепція спрямована на розв'язання цієї проблеми в контексті її головних складових.

*1. Неefективне 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 борг України сягнув 85 млрд дол., що вдвічі перевищує дохідну 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 01.10.2019 становлять 35,8 млрд дол. і мають тенденцію до зниження (2019 р. – 2,5 млрд дол., 2011 р. – 6 млрд дол.). Причина – відсутність захисту інвестора з боку держави. Водночас 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 із 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 у жодному українському відомстві не надають. Це свідчить про відсутність будь-якого контролю з боку держави за її ефективним використанням. Зважаючи на те, що сума міжнародної допомоги значно перевищує суму інвестицій, то ефективне її використання може суттєво покращити економічні показники України.

*2. Незалучення 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. Зважаючи на 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), можна 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 ввозять в Україну через митні пункти пропуску, Державний бюджет за різними підрахунками вітчизняних і 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 факти занижження 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, водночас залишок невідшкодованого ПДВ становив 28,7 млрд грн. Зважаючи, що ПДВ відшкодовують у разі, якщо він раніше вже був нарахований і сплачений до бюджету, то в загальному надходженні ПДВ до Державного бюджету експортери вже його сплатили в сумі 160,4 млрд грн, що становить 76 % від всієї сплати ПДВ по країні платниками цього податку. Це однозначно не можливо, зважаючи на 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 завдяки 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 немає законодавчо визначеного переліку правоохоронних органів. Так у сфері управління фінансовою системою країни боротьбою з економічною злочинністю згідно із Кримінально-процесуальним кодексом України займаються такі 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 із кримінальних проваджень, якщо економічні злочини скоєні лише державними службовцями та в їхніх 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, переважно пов'язаних із несплатою податків. Офіс Генерального прокурора здійснює лише процесуальне керівництво в кримінальних провадженнях з економічних злочинів, які розслідують правоохоронні органи. Єдиний правоохоронний орган, який має право проводити досудове розслідування з переважною більшістю економічних злочинів, – це слідчі Національної поліції, але ж восени 2019 року підрозділи Департаменту захисту економіки від злочинних посягань, які викривали ці злочини, були реорганізо-

вані. А, зважаючи на перевантаженість слідчих Національної поліції кримінальними провадженнями щодо розслідування злочинів загально-кримінального характеру, можна зробити висновок, що сьогодні в Україні немає жодного правоохоронного органу, який би міг протистояти економічній злочинності та тіньовій економіці. На підставі цього можна констатувати, що фактично в Україні штучно створені умови для безконтрольного та безкарного розкрадання Державного бюджету та сприятливі умови для процвітання тіньової економіки.

Однак, незважаючи на це, вказані правоохоронні органи, виконуючи свої повноваження відповідно до статистичних відомостей, у 2017 році направили до суду клопотання, стосовно проведення обшуку житла чи іншої власності особи в кількості 118 884 штук, що в 45 разів більше, ніж у 2012 році! А кількість клопотань щодо тимчасового доступу до речей і документів становила 257 744 штук, більшість із них з економічних злочинів. Приблизно 85 % таких клопотань задовольняють суди. А слідчими цих правоохоронних органів у 2017 року закінчено та з обвинувальними актами направлено до суду – 1 833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної кількості (усього 8 740 злочинів), водночас закрито було близько 30 % проваджень з економічних злочинів. І це все є втручанням у нормальну діяльність суб'єктів господарювання. Цей хаос, який утворився в системі економічної безпеки країни, створив правовий прецедент узаконеного тиску на бізнес із подальшим заволодінням активами суб'єкта господарювання або захопленням усього підприємства і став підґрунтям для виникнення корупції та процвітання тіньової економіки.

### *2.3. Додаткові надходження завдяки зменшенню тіньової економіки.*

Відповідно до звіту Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства інтегральний показник рівня тіньової економіки в Україні у 2019 році становив 28 % від обсягу офіційного ВВП, а у 2018 р. він становив – 31 %. Однак, як свідчать дані дослідження Київського міжнародного інституту соціології (КМІС), у межах проєкту SHADOW, який фінансує Європейську

комісію за програмою HORIZON 2020 (GA no. 778188), проведеного у I кварталі 2019 року, рівень тіньової економіки в Україні у 2018 році фактично становив 47,2 % від загального обсягу ВВП. З урахуванням ВВП 2018 року, який за даними Державної служби статистики становить 3 559 млрд грн, то обсяг тіньового сектору становив 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, зважаючи на 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 %). Водночас, як зазначено в дослідженні КМІС, масштаби приховування та неповного звітування досить великі і за даними опитування в середньому 40 % своїх доходів підприємства України залишали незадекларованими 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 у 2017 р. – 46 %.

Інакше кажучи, пів бюджету України перебуває 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» у тінь унаслідок завищення цін, обсягів тощо, для отримання готівки, яку не можна відслідкувати, або виведення за межі України. Виплата заробітних плат у конвертах живить тіньову економіку та вбиває Державний бюджет. Щодо контролюючих і правоохоронних органів, які повинні забезпечувати економічну безпеку країни, здійснювати державний контроль за використанням

коштів державного бюджету та протидіяти тіньовій економіці, відповідь проста – їх немає, або їхні права обмежені. А найголовніше – немає крайнього, хто б відповідав і 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. Неefективний державний контроль за використанням державних коштів.*

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

Контролем у сфері закупівель можуть займатися різні органи, кожен із 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 із 24 вересня 2018 р. (коли було здійснено перший моніторинг) до 31 грудня 2019 р. 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 із моніторингом, а кореляція між кількістю процедур із моніторингом і кількістю процедур із моніторингом і виявленими порушеннями становить 0,8612, можна припустити, що за загального збільшення кількості моніторингів, вірогідно, зростатиме й кількість процедур із виявленими порушеннями.

Фактично контролем у вигляді моніторингу з боку держави охоплено менше ніж 5 % видатків Державного бюджету, тобто 95 % державних коштів, які виділяють для проведення закупівель державним органам, є безконтрольними. Попри це, у 2019 році перевірки ініціювали в 74 рази рідше за моніторинги. Так, упродовж 2019 року аудиторів здійснили 8,8 тис. моніторингів закупівель, а провели лише 118 перевірок закупівель. Зважаючи, що станом на червень 2020 року, завершено закупівлі через систему по 4 337 621 лотах на загальну суму 2,08 трлн грн, фактично перевірено законність використання бюджетних коштів у 118 лотах (0,00272 %) або лише близько 100 млн грн державних коштів із 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 зростання майже до 50 %, рівня тіньової економіки та спаду інвестиційної привабливості України виглядає досить дивно та демонструє відсутність адекватної реакції з боку правоохоронних органів, які забезпечують економічну безпеку держави. Ще більш жахливою виглядає статистика з розслідування цих злочинів і доведення вини правопорушників, що їх здійснили. Так, слідчими цих правоохоронних органів у 2017 році закінчено та з обвинувальними актами направлено до суду – 1 833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної кількості (8 740 злочинів), а закрито було близько 30 % проваджень з економічних злочинів. 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 і проводять досудове розслідування злочинів, які зібрані в окремий розділ 7 Кримінального кодексу України «Злочини у сфері господарської діяльності», що досить часто називають економічними злочинами. Інакше кажучи, саме ці норми кримінального законодавства України охороняють вітчизняну економіку, забезпечуючи в такий спосіб її економічну безпеку.

Відповідно повноваження та функції цих правоохоронних органів дублюються. Зважаючи на те, що загальна кількість правоохоронців, які забезпечують економічну безпеку країни, сягає більше ніж 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 силовіки приходять більше ніж 100 тисяч разів, незважаючи на інші слідчі дії (допити, вилучення документів тощо). 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 органах розслідували 9 735 кримінальних проваджень, внесених до ЄРДР, за вчинення злочинів вказаної категорії, а у 2017 р. – 8 740, що майже на 1 тис. кримінальних проваджень менше. Тенденція до зниження рівня економічної злочинності на фоні зростання 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 є статистика з розслідування цих злочинів і доведення вини правопорушників, що їх здійснили. Так, слідчими цих правоохоронних органів у 2017 року закінчено та з обвинувальними актами спрямовано до суду – 1 833 кримінальні провадження вказаної категорії, або лише 23 % від загальної кількості та закрито близько 30 % проваджень з економічних злочинів. 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 однобоку спрямованість. Так, у 2017 році фактично 75 % (6 625 КП) усіх викритих економічних злочинів у державі були за 6 статтями із 34 статей, що вміщує 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 підроблених грошей, державних цінних паперів, білетів державної лотереї, марок акцизного податку чи голографічних захисних елементів» – 1 585 КП (18 %);

- стаття 213 КК України «Порушення порядку здійснення операцій із металобрухтом» – 1 325 (15 %);

- стаття 212 КК України «Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)» – 1 282 (15 %);

- стаття 205 КК України «Фіктивне підприємництво» – 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 спрямовані 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, здійс-

нення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету, передбачених статтею 210 КК України. Виявлено лише 34 (0,3 %) таких правопорушень, а скеровано до суду з обвинувальним актом усього 3 кримінальні провадження.

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

Але ще жахливіше виглядають результати роботи наших правоохоронців із захистом вітчизняного фондового ринку, це тоді, 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, усіма вітчизняними правоохоронними органами протягом 2017 року викрито аж сім злочинів вказаної категорії, а до суду не спрямовано жодного закінченого кримінального провадження з обвинувальним актом.

Під час аналізу наведених вище статистичних даних складається враження, що в Україні системно питанням захисту вітчизняної економіки від злочинних посягань не займається жодний правоохоронний орган. А боротьба з економічною злочинністю має вибірковий і більш популістичний характер, спрямований на переслідування корпоративних інтересів.

Аби зрушити з місця та розпочати реальну роботу, спрямовану на захист української економіки від зовнішніх і внутрішніх посягань, на нашу думку, яку підтверджує досвід багатьох розвинутих іноземних країн, українське суспільство повинно врешті-решт визначити один правоохоронний орган, який буде від-

повідати 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 насамперед інноваційні аналітичні та оперативно-розшукові механізми викриття правопорушників, що скоїли злочин у сфері публічних фінансів, і 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 за допомогою запровадження нової інноваційної моделі управління, спрямованої 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 і контролюючих органах.

Запропонована Концепція передбачає оптимізацію структури правоохоронних і контролюючих органів за допомогою:

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

- усунення паралелізму та дублювання повноважень у діяльності окремих контролюючих і 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 кількості та структури.

### **Мета**

Метою Концепції є визначення основних засад і напрямів державної політики щодо ефективного функціонування фінансової системи України, вихід економіки України із кризи, створення сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення економічної безпеки країни завдяки внутрішнім резервам і зменшенню рівня тіньової економіки.

### **Цілі:**

- захист законослухняних суб'єктів господарювання – платників податків від корупційних і злочинних посягань із боку правоохоронних і контролюючих органів за допомогою фактичного невтручання в їхню господарську діяльність контролюючих органів;
- ефективний контроль за використанням коштів Державного бюджету та ліквідація схем щодо їхнього 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 будуватися на нових засадах;
- створити сучасну єдину сучасну систему підготовки кадрів і постійного підвищення їхньої 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 добросовісності в діяльності органів управління фінансовою системою України.

### **Способи розв’язання проблеми**

Для розв’язання окреслених проблем керівництво країни повинно терміново провести цілісну реформу в економічній сфері, розпочавши її зі структурного реформування системи управління фінансовою системою України за допомогою оптимізації кількості суб’єктів управління та збалансованості їхніх повноважень.

Відповідно основними завданнями державної політики в найближчій перспективі повинні бути:

– перегляд наявної та створення принципово нової нормативно-правової бази, що буде регламентувати діяльність органів управління фінансовою системою України;

– сформулювати нові органи управління фінансовою системою України, виключивши ті органи, повноваження яких дублюють;

– 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.

Реалізація Концепції відбуватиметься протягом 5 років і в три етапи:

– на першому етапі (2020–2021 рр.) розроблення та ухвалення Державної програми з визначенням конкретних заходів, термінів виконання та виконавців; розроблення та ухвалення нових законодавчих і нормативно-правових актів, необхідних для ефективного функціонування фінансової системи України; створення нових органів, комплектування та запуск їхньої 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 і 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 цієї сфери суспільного життя, визначенням адміністративно-правового статусу інших суб'єктів управління фінансовою системою, а також здійснює контрольну діяльність у досліджуваній сфері. У її складі функціонують органи, що утворюють із 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 здебільшого пов'язані з визначенням правових засад, на основі яких здійснюється регулювання правовідносин у зазначеній сфері. У цьому разі мова йде про те, що Президент України підписує ухвалені Верховною Радою закони



України, а також має право вето. Крім 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. За допомогою ухвалення розпоряджень Президента України вирішують оперативно-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 представнику України; оперативні, організаційні та кадрові питання (крім рішень, які оформляють 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 проєктів законів, які передбачено для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, проєктів актів Президента України. Головною особливістю адміністративно-правового статусу Президента України як суб'єкта управління фінансовою системою є те, що він у межах наданих йому чинним національним законодавством повноважень визначає правові засади в досліджуваній сфері, а також за допомогою ухвалення 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 цей орган виконавчої влади як суб'єкт 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 у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту; розробляє та здійснює зага-

льнодержавні програми економічного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проєкт 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 у 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 їхнє виконання; здійснює відповідно до закону управління об'єктами державної власності, зокрема 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 соціальній спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації й антимонопольного регулювання економіки,

розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури; забезпечує здійснення державної регуляторної політики у 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 їхнього 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 ухвалює рішення про їхнє 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; ухвалює рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, ухвалює 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; є гарантом щодо позик, які у визначених законом про Державний бюджет України межах надають іноземні

держави, банки, міжнародні фінансові організації, а в інших випадках – відповідно до міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Отже, Кабінет Міністрів України, діючи як суб'єкт управління фінансовою системою, реалізовує комплекс повноважень, пов'язаних із визначенням нормативно-правових основ функціонування цієї 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 у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворого звітного, державну політику у сфері державного пробірної контролю, бухгалтерського обліку, випуску та проведення лотерей, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у 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 у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їхнього обігу й обліку. Варто зазначити, що аналіз вищевказаного нормативно-правового акта свідчить, що перелік повноважень Мінфіну становить близько ста пунктів, а тому задля зручності їхнього сприйняття потрібно класифікувати їх за окремими напрямками діяльності, пов'язаної з управлінням фінансовою системою. Так, Мінфін як суб'єкт управління фінансовою системою здійснює таку контрольну діяльність: здійснює державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової і бюджетної звітності в Україні, розроб-

ляє 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 вебсайті Мінфіну; затверджує форми фінансової та бюджетної звітності про виконання зведеного, державного та місцевих бюджетів; проводить оцінювання фінансового забезпечення проєктів угод щодо регіонального розвитку та державних програм соціально-економічного розвитку територій; запроваджує міжнародні стандарти фінансової звітності та забезпечує їхнє оприлюднення на офіційному вебсайті 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 потрібно зазначити, що окремі напрями контрольної діяльності Мінфіну України, а також способи їхньої реалізації будуть детально розглянуті нами в наступному розділі поданого наукового дослідження;

– Державна казначейська служба України, яка відповідно до Положення «Про Державну казначейську службу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 215, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку виконання бюджетів;

– Державна служба фінансового моніторингу України, яка відповідно до Положення «Про Державну службу фінансового моніторингу України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 року

№ 537, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну політику у 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 «витягнутої 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 із митного контролю та митного оформлення; забезпечує та здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства з питань державної митної справи на всій території України, зокрема 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 встановленого 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 із Законом України «Про Національний банк України» від 20 травня 2005 року здійснює контрольну діяльність у фінансовій сфері за допомогою: установлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку та звітності, захисту інформації, коштів і 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 із 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 у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) 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», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280, є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет 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. Водночас вищенаведений суб'єкт здійснює контрольну діяльність у сфері управління фінансовою системою за такими напрямками: аналізує ситуацію у 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 кошт 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 оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних



фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів.

Відповідно контрольні-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 ін. Але найбільша кількість документальних перевірок суб'єктів господарювання здійснюють фахівці ДПС, ДМС та ОФК. Моніторинг фінансових операцій в економіці України здебільшого проводять Служба фінансового моніторингу України та Державна фіскальна служба України.

Заходи із 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).

Незважаючи на таку кількість органів управління фінансовою системою України, системно питанням захисту вітчизняної економіки не займається жодний контролюючий чи правоохоронний орган. Боротьба з економічною злочинністю має вибірковий і більш популістський характер, спрямований на переслідування корпоративних інтересів. Аби зрушити з місця та розпочати реальну роботу, спрямовану на захист української економіки від зовнішніх і внутрішніх посягань, як підтверджує досвід багатьох розвинутих іноземних країн, українське суспільство повинно врешті-решт створити у 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 насамперед інноваційні аналітичні та оперативні-розшукові механізми викриття правопорушників, що скоїли

злочин у сфері публічних фінансів, і 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 створюватися за допомогою реформування правоохоронних і контролюючих органів.

### **Напрями реформування правоохоронних і контролюючих органів:**

- створення необхідної нормативно-правової бази, яка буде регламентувати діяльність нового правоохоронного органу та взаємодію з іншими органами управління фінансовою системою України під час здійснення діяльності, спрямованої 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.

### **Створюючи новий правоохоронний орган, потрібно:**

- усунути дублювання повноважень і розмежувати компетенції контролюючих і правоохоронних органів, що здійснюють управління фінансовою системою України;
- визначити оптимальну кількість співробітників нового правоохоронного органу з одночасним скороченням штатної кількості інших органів управління фінансовою системою України;
- демілітаризувати особовий склад нового правоохоронного органу, забезпечивши надання не менше ніж 40 % працівників статусу державного службовця.

## Структура

До складу нового правоохоронного органу мають входити такі підрозділи:

*1. Аналітичний підрозділ із визначення ризикових чи протизаконних операцій.*

Головні завдання:

- створення потужного аналітичного (безконтактного) механізму виявлення порушників вітчизняного законодавства;
- виявлення протизаконних схем мінімізації податків і розкрадань бюджетних коштів;
- виявлення повного кола осіб (суб'єктів господарювання), причетних до економічних правопорушень;
- установлення фактичної ціни реалізації імпортованих товарно-матеріальних цінностей кінцевому споживачу та отриманого доходу за всією схемою від ввезення до кінцевого продажу;
- визначення фактичної собівартості вироблених вітчизняних товарно-матеріальних цінностей та отриманого доходу за всією схемою від виробництва до продажу кінцевому споживачу;
- контроль за походженням коштів, виведених в офшори;
- установлення фактичних кінцевих отримувачів міжнародної фінансової допомоги та перевірка ефективності її використання;
- надання порушнику можливості виправитися без кримінального переслідування;
- інші.

*2. Підрозділ із проведення аудиту суб'єктів господарювання.*

Головні завдання:

- проведення на підставі отриманих аналітичних досліджень контрольно-перевірочних заходів;
- мінімізація контактів із суб'єктами підприємницької діяльності під час здійснення контрольних заходів (електронна перевірка);
- документальне оформлення виявлених економічних правопорушень;

– підготовка та передання 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 і 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;

– розроблення нормативних і методичних документів для ефективної діяльності органу.

## **Схема реформування**

Аналітичний підрозділ із визначення ризикових чи протизаконних операцій замінює:

– Державну Службу фінансового моніторингу;

– Департамент стратегічного планування, звітності та координації здійснення державного фінансового контролю Держаудитслужби;

– Департамент моніторингу ризикових операцій ДПС;

– Департамент маркетингу та управління митними ризиками ДМС.

Підрозділ із 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, підпорядкований міністру фінансів України. До її складу у формі департаменту за конкурсом переводять:

- співробітників Державної служби фінансового моніторингу (останню ліквідовують);
- співробітників Державної аудиторської служби (останню ліквідовують);
- співробітників, що проводять контрольні-перевірочні заходи (підрозділи аудиту) Державної податкової служби (остання стає сервісною службою з обслуговування платників податків та адміністрування податкових надходжень);
- співробітники проводять контрольні-перевірочні заходи (підрозділи постаудиту) Державної митної служби (остання стає сервісною службою з обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та адміністрування митних платежів);
- співробітники Державної фіскальної служби (останню ліквідовують).

Внесення змін до статті 216 Кримінально-процесуального кодексу України із закріпленням виключної підслідності за Службою економічної безпеки злочинів у сфері господарської діяльності (розділ 7 Кримінального кодексу України), якщо вони пов'язані з публічними фінансами.

Унаслідок такого реформування в Україні з'явиться єдиний орган, до повноважень якого входить проведення контрольних-перевірочних заходів і слідчих дій у суб'єктів господарської діяльності, що суттєво зменшить тиск на бізнес із боку державних органів. Завдяки оптимізації діяльності органів управління фінансової системою України замість 3 центральних органів виконавчої влади буде створено один, а штатну кількість буде скорочено більш ніж у 2,5 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 ухвалити низку нових нормативно-правових актів, зокрема:

- розробити та ухвалити Програму реформування органів управління фінансовою системою України;
- розробити та ухвалити проєкт Закону України «Про фінансову систему України»;
- розробити та ухвалити проєкт 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 функціонуванням 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 внаслідок зменшення загальної кількості відомчих вищих навчальних закладів;
- суттєво збільшити кількість посад, що обіймають цивільні особи, які не мають спеціальних звань (насамперед у господарських, фінансово-економічних, реєстраційних, обслуговуваних 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 із 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 розв’язання 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, зокрема витрати на створення, ліквідацію, злиття, реорганізацію окремих складових зазначених органів, їхнє матеріально-технічне забезпечення тощо;

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

– ухвалення відповідних урядових рішень для підвищення соціального захисту працівників Служби економічної безпеки України, зокрема щодо забезпечення належного рівня їхніх 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 їхнього виконання та виконавців;

– проводити в міністра фінансів України щомісячне заслуговування керівника Служби економічної безпеки України щодо стану проведення реформи;

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

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





ДОДАТОК Г  
Лист Заступника керівника Офісу Президента України



Офіс Президента України

18.11.2020 № 48-01/101

На № \_\_\_\_\_

Директору навчально-наукового  
інституту права  
Сумського державного університету

**А.М.КУЛІШУ**

вул. Петропавлівська, 59, м. Суми, 40000

*Шановний Анатолію Миколайовичу!*

Повідомляємо, що розроблена навчально-науковим інститутом права Сумського державного університету Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України буде врахована в експертно-аналітичній діяльності Офісу Президента України, що стосується питань правоохоронної діяльності та економічного розвитку.

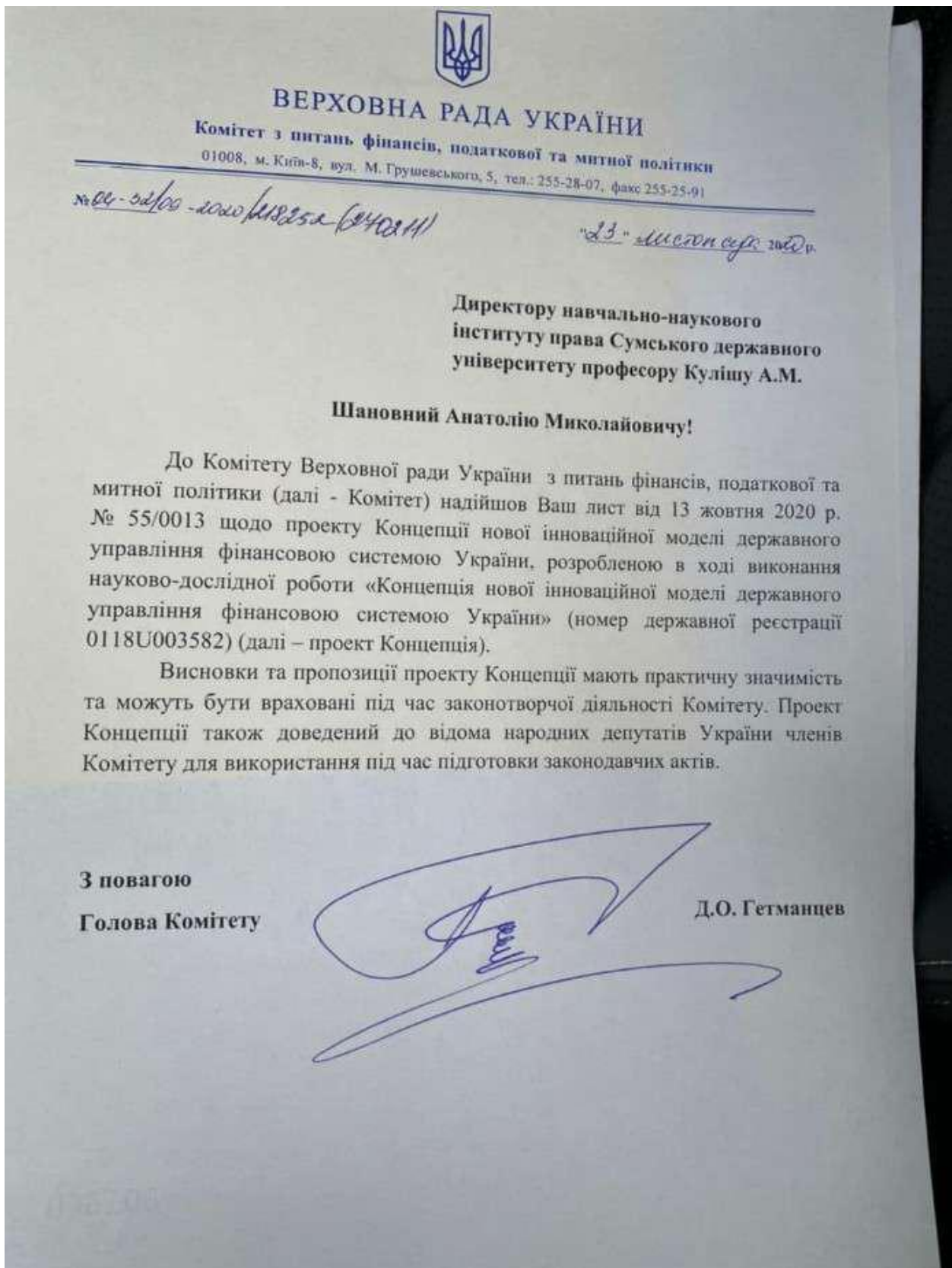
Дякуємо Вам, професорсько-викладацькому складу та студентам Сумського державного університету за сприяння розвитку фінансово-економічної сфери нашої держави.

З повагою

Заступник Керівника  
Офісу Президента України

**О.Татаров**

**ДОДАТОК Д**  
**Лист Голови Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики**  
**Верховної Ради України від 23 листопада 2020 р.**



Електронне наукове видання

**Сухонос Віктор Володимирович,  
Гаруст Юрій Віталійович,  
Миргород-Карпова Валерія Валеріївна**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ:  
КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ**

Монографія

Відповідальний за випуск В. В. Пахомов  
Редактор І. О. Кругляк  
Комп'ютерне верстання В. В. Миргород-Карпова

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 12,38. Обл.-вид. арк. 10,63.

Видавець і виготовлювач  
Сумський державний університет,  
вул. Римського-Корсакова, 2, м. Суми, 40007  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3062 від 17.12.2007.