

17. Бараш Є.Ю. Організаційно-правові засади діяльності установ виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бараш Євген Юхимович. — Харків, 2006. — 232 с.
18. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. — Харків : Право, 2010. — 624 с.
19. Стрельченко О.Г. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стрельченко Оксана Григорівна. — Київ, 2008. — 244 с.
20. Мотиль І.І. Функція забезпечення законності та правопорядку в діяльності міліції України: поняття і значення / Мотиль І.І. // Право та управління. — 2011. — № 1. — С. 289–296 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/prtup/2011_1/pdf/11miipiz.pdf
21. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А.Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. — Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 336 с.

УДК 347.73:336.27

Нестеренко А. С., д.ю.н., професор
кафедри адміністративного та
фінансового права НУ «ОЮА»

Забезпечення механізму функціонування фінансової системи держави через систему органів управління фінансами

Функціонування фінансової системи як одного цілого та необхідність узгодження фіскальної й монетарної політики передбачає наявність налагодженої системи управління фінансами, яка забезпечувала б належну координацію відповідних дій і заходів. Управління фінансами здійснюється «фінансовим апаратом», під яким розуміється сукупність всіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами (механізм реалізації фінансової системи держави). Україні необхідне введення єдиного для всієї фінансової системи координуючого та регулюючого органу, як це зроблено в багатьох європейських країнах.

Ключові слова: фінансова система; структура фінансової системи; механізм функціонування фінансової системи; управління фінансами.

Функционирование финансовой системы как единого целого и необходимость согласования фискальной и монетарной политики предполагает наличие отлаженной системы управления финансами, которая обеспечивала бы надлежащую координацию соответствующих действий и мероприятий. Управление финансами осуществляется «финансовым аппаратом», под которым понимается совокупность всех организационных структур, осуществляющих управление финансами (механизм реализации финансовой системы государства). Украине необходимо введение единого для всей финансовой системы координирующего и регулирующего органа, как это сделано во многих европейских странах.

Ключевые слова: финансовая система; структура финансовой системы; механизм функционирования финансовой системы; управления финансами.

The functioning of the financial system as a whole and the need for coordination of fiscal and monetary policy requires a well-functioning financial management system that would ensure proper coordination and response activities. Financial management is “in the financial unit”, which refers to a set of organizational

structures that manage finances (mechanism for implementing financial sector). Ukraine needs a single entry for the entire financial system and coordinating regulator, as is done in many European countries.

Keywords: financial system; structure of the financial system mechanism of the financial system; financial management.

Актуальність теми. Функціонування фінансової системи як одного цілого та необхідність узгодження фіскальної й монетарної політики передбачає наявність налагодженої системи управління фінансами, яка забезпечувала б належну координацію відповідних дій і заходів. Системний підхід, що передбачає застосування ряду методів із урахуванням усього комплексу системних характеристик фінансової системи України (внутрішніх, зовнішніх взаємозв'язків, динаміки, досягнення головної мети функціонування), дає змогу оцінити ефективність системи управління, а також побудувати економіко - математичні моделі фінансової системи з ієрархічною структурою, системи управління тощо. Перш за все мова йде про те, що Україні необхідне введення єдиного для всієї фінансової системи координуючого та регулюючого органу, як це зроблено в багатьох європейських країнах. Таким чином необхідно почати з характеристики механізмів функціонування фінансової системи України, а саме з характеристики суб'єктів фінансової системи.

Наукова обґрунтованість. Незважаючи на значну кількість існуючих досліджень щодо фінансової системи (Опарін В.М., Соколова Є.Д., Ковальчук А.Т., Латковська Т.А., Орлюк О.П.) досі не існує чіткого пояснення механізму функціонування організації фінансової системи, а аналітична основа для його визначення тільки починає розвиватися. Опис механізму функціонування дається через опис складових його частин.

Метою даної статті є проведення аналізу механізму функціонування фінансової системи України та пропонування введення єдиного для всієї фінансової системи координуючого та регулюючого органу.

Основний зміст. Перш ніж почати розгляд механізму функціонування фінансової системи України, необхідно звернутись до загальної теорії систем, системного аналізу для загального визначення поняття механізму функціонування складних багаторівневих систем (а саме такою визнається фінансова система України [5, с. 9-33]). Так, механізмом функціонування організаційної системи у літературі називається набір правил (процедур, функцій), що регламентують дії центру та елементів в процесі функціонування. Як складові частини організаційного механізму розглядаються: цільові функції системи (центру) та її елементів; обмеження механізму функціонування; закон планування; прийняття в системі послідовність дій центру і елементів в процесі функціонування; процедури формування даних, застосуванні центром для отримання інформації про елементи. Механізм управлінської діяльності – це система елементів або частин елементів, за допомогою яких забезпечується організація процесу управління та результативний управлінський вплив на процес функціонування системи, тобто забезпечується необхідна динаміка системи. [3]. Інший 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). [8, с. 30]. В управлінні фінан-

сами як і будь-якій іншій керованій системі, виділяють об'єкти і суб'єкти управління. В якості об'єктів управління виступають різноманітні види фінансових відносин, пов'язані з формуванням грошових доходів, накопичень та їх використання суб'єктами господарювання і державою. Суб'єктами управління є ті організаційні структури, які здійснюють управління. Сукупність всіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами, називається фінансовим апаратом [10, с. 157]. Таким чином, слід зазначити, що основними складовими механізму функціонування системи взагалі, та фінансової системи зокрема є: 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 здійснюється функціонування фінансової системи). Організована система функціонує завдяки тому, що суб'єкт системи впливає на його об'єкт. Внаслідок цього об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та організаційних особливостей. Головною визначальною ознакою таких змін є те, що вони відповідають потребам, інтересам та бажанням суб'єкта системи. Суб'єкт прагне до змін в об'єкті, які відповідають його цілям і завданням, бажанням та інтересам. Але й об'єкт, в свою чергу, певним чином впливає на суб'єкт системи завдяки зворотному зв'язку між ними, який є ще одним компонентом організованої системи. Отже, суб'єкт і об'єкт системи, вступаючи поміж собою у взаємодію, утворюють добре організовану систему для вирішення спільної мети.

До суб'єктів державного управління фінансами належать: в широкому сенсі – система органів державного управління, вся безліч політичних, громадських організацій, професійних партій, рухів, спілок, асоціацій, об'єднань, лобі, засобів масової інформації, недержавних організацій, кожен громадян; у вузькому сенсі - законодавчі, виконавчі, судові органи управління на загальнодержавному та місцевому рівнях управління [11].

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

Практично у всіх підручниках з фінансового права зазначається, що органами державної влади, що здійснюють фінансову діяльність держави (що володіють фінансово-правовими статусами), є три види органів: представницькі органи державної влади, виконавчі органи державної влади та органи судової влади.

Виходячи з 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 складає частину їх компетенції. Представницькі органи держави, реалізуючи законодавчу діяльність в галузі фінансів, створюють необхідні правові умови для здійснення фінансової діяльності в країні, тим самим безпосередньо беручи участь в механізмі зазначеної діяльності. Разом з тим, як зазначає Е.Д. Соколова, «не можна не враховувати, що законодавчі (представницькі) органи держави для досягнення поставлених цілей і завдань, для реалізації своїх функцій в умовах дії товарно-грошових відносин потребують значних фінансових ресурсів, тому вони безпосередньо беруть участь у процесі використання

фондів грошових коштів, зокрема коштів федерального бюджету і бюджетів Федерації, які направляються на фінансове забезпечення їх діяльності відповідно до бюджетної класифікації» [6, с. 51].

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

Отже, державні органи законодавчої влади (Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування) і державні органи виконавчої влади загальної компетенції (Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні, районні в містах державні адміністрації) управляють фінансовою діяльністю разом із здійсненням інших функцій у відповідних територіальних масштабах — України в цілому, Автономної Республіки Крим¹, відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У їх 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, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

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

В системі органів України є низка органів, які складно віднести до якоїсь гілки влади. Так, фінансову діяльність держави здійснює Національний Банк України. При визначенні правового статусу НБУ законодавець не відносить цей державний орган до якоїсь із гілок державної влади, визначених Конституцією України, — законодавчої, виконавчої чи судової. Але найочевидніше 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 з практики зарубіжних економічно розвинених країн. Його відносять до контрольної гілки влади, якої конституційно в Україні немає.

Особливо слід відзначити, що в механізмі фінансової діяльності держави беруть участь органи внутрішніх справ і прокуратури. Особливістю і цінністю правового статусу прокуратури виражається в справедливому виведенні Е.Р. Ергашева, який пише: «... прокурорська наглядово-охоронна влада спрямована на забезпечення законності в країні і являє собою не що інше, як безпосередньо реалізовану волю держави» [2]. Даний напрямок діяльності органів прокуратури

¹ Тут, щоб не вдаватися до подальших пояснень по тексту, слід зазначити, що АРК згадується оскільки не визнана анексія Криму. Діє Закон України від 27.04.14 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: //w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?..

безпосередньо відноситься і до забезпечення законності формування, розподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень.

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 визначається фінансуванням їх діяльності з державного бюджету;

- владно-наглядового статусу, що визначається специфічними повноваженнями в механізмі забезпечення законності формування, розподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень. У даному аспекті важливу роль і особливе місце займають органи внутрішніх справ і прокуратури [1, с. 6-9].

На думку А.І. Худякова: «Державний орган може вважатися суб'єктом фінансових правовідносин тільки при дотриманні наступних 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» [9, с. 129] Як відомо з теорії фінансового права, залежно від способів реалізації прав фінансові правовідносини поділяються на регулятивні та охоронні. Охоронні фінансові правовідносини виникають внаслідок вчинення правопорушення. Саме цю функцію права забезпечують органи прокуратури та слідства.

В.В. Шокун та Л.П. Пилипенко у фінансовій системі в блоці «Макрорівневий фінансовий менеджмент» виділяють підблок «Фінансовий апарат», до якого включають Міністерство фінансів України, Державну податкову адміністрацію (на даний час діє Державна фіскальна служба України з питань податкової та митної політики), Державне казначейство (Державна казначейська служба в Україні), Головне контрольно-ревізійне управління (на даний час фінансова інспекція України), Рахункову палату 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 і т. д. з питань розвитку підприємництва [7]) [12, с. 14-24]

Наведено, таким чином, 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 всі державні органи законодавчої і виконавчої влади. Проте масштаби їх фінансової діяльності і міра участі в ній неоднакові через відмінності в завданнях і правовому статусі кожного з цих органів зокрема.

На нашу думку, слід 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 їх діяльності спрямовані почасти повноваження компетентних органів держави і муніципальних утворень. Законодавство встановлює різноманітність організаційних форм суб'єктів господарювання (у тому числі юридичних осіб) [4]. Такі суб'єкти виконують свої повноваження на третьому рівні фінансової системи держави. Слід зазначити існуючі взаємозв'язки між суб'єктами на різних рівнях, які виражаються в субординаційних, ієрархічних, підзвітних, підконтрольних зв'язках.

Таким чином, слід зазначити, що управління фінансами здійснюється фінансовим апаратом, під яким розуміється сукупність всіх організаційних структур, які здійснюють управління фінансами (механізм реалізації фінансової системи держави).

Діяльність вказаних суб'єктів становить динаміку фінансової системи, а різноманітність організаційно-правових форм припускає різні форми прояву фінансової системи, різні засоби і способи її стабілізації, виходу з кризи.

Враховуючи проведений раніше аналіз фінансової системи України та визначивши її склад, а саме:

- **базові сфери:** публічні фінанси; фінанси суб'єктів господарювання;
- **додаткові сфери:** міжнародні фінанси; фінансовий ринок.

Названі сфери, в свою чергу, містять наступні ланки: публічні фінанси: державні та місцеві фінанси; фінанси суб'єктів господарювання залежно від форми організації фінансової діяльності можна виділити фінанси підприємств та фінанси домогосподарств; міжнародні фінанси: фінанси міжнародних організацій, та міжнародні фінансові інститути; фінансовий ринок: грошовий ринок та ринок капіталів (сегмент — ринок фінансових послуг* — являє собою сферу різноманітних послуг).

Ланки фінансової системи містять елементи — інститути. А саме: державні фінанси: державний бюджет, державні позабюджетні цільові фонди, державний кредит, державне обов'язкове страхування; місцеві фінанси: місцевий бюджет, місцевий (муніципальний) кредит, фінанси комунальних підприємств; фінанси підприємств (фінанси підприємств, фінанси (державних) підприємств); фінанси домогосподарств; фінанси міжнародних організацій; міжнародні фінансові інститути; ринок капіталів; грошовий ринок; ринок фінансових послуг [5, с. 187-214].

Висновки. Підсумовуючи слід зазначити, що система органів, щодо здійснення механізму функціонування фінансової системи України слід систематизувати наступним чином: на чолі фінансової системи як координуючий центр виступає 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.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Валеев Д.М. О роли органов государственной власти в механизме финансовой деятельности государства / Д.М. Валеев // Финансовое право. — № 12. — 2010. — С. 6-9.
2. Ергашев Е.Р. Прокурорское надзорно-охранительное право как составляющая единой системы отечественного права / Е.Р. Ергашев // Таможенное дело. — 2007. — № 2. — С. 35-39.

*Сегмент — ринок фінансових послуг, який забезпечує функціонування фінансового ринку через відповідні інституції — банки, інституційні інвестори, фондові біржі.

3. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі: підруч. / за заг. ред. Ю.Д. Кунева. — К.: Центр навчальної літератури, 2006. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: //readbookz.com
4. Мухитдинова Н.Б. Состояние и тенденции развития теории финансового законодательства и финансового права / Н.Б. Мухитдинова // Законодательство и экономика. — 2009. — № 4. — С. 9-20.
5. Нестеренко А.С. Фінансова система України: проблеми теорії: монографія / А.С. Нестеренко. — Одеса : Фенікс, 2014. — 576 с.
6. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. — М., 2009. — 264 с.
7. Про Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник Президента України. — 2011. — № 17. — Ст. 789 (зі змінами).
8. Финансы, денежное обращение и кредит: учеб. / под ред. В.К. Сенчагова, А.И. Архипова. — М.: Проспект, 1999. — 510 с.
9. Худяков А.И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть / А.И. Худяков. — Алматы. 2001. — 272 с.
10. Черенцов С.А. Финансы, денежное обращение и кредит: учеб. пособ. / С.А. Черенцов. — М.: Магистр, 2011. — 528 с.
11. Шедько Ю.Н. Система государственного и муниципального управления: учебн. / Ю.Н. Шедько. — М.:Юрайт-Издат, 2013. — 570 с.
12. Шокун В.В. Про питання вдосконалення фінансової системи України / В.В. Шокун, Л.П. Пилипенко // Фінанси України. — 1997. — № 6. — С. 14-24.

