

УДК 342.9

ОПТИМІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Губанова Т.О., к. ю. н.,
директор
ПВНЗ «Фінансово-правовий коледж»

Стаття присвячена дослідженню оптимізації як методу підвищення ефективності функціонування органів державної влади України, що здійснюють державний фінансовий контроль. Проаналізовано основні наукові дослідження, присвячені оптимізації, які провадилися в межах вітчизняної юридичної науки, а також чинне законодавство України з цього питання. Зроблено висновок про те, що в більшості юридичних дослідженнях хоча й використовується термін «оптимізація», проте не розкривається специфіка його функціонування у власне юридичній площині. Аналогічна ситуація спостерігається й у чинному законодавстві України. Автор пропонує власне бачення поняття оптимізації системи органів державної влади в Україні, які здійснюють державний фінансовий контроль.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, оптимізація, орган державної влади України, Служба фінансових розслідувань України.

Статья посвящена исследованию оптимизации как метода повышения эффективности функционирования органов государственной власти Украины, осуществляющих государственный финансовый контроль. Проанализированы основные научные исследования, которые посвящены оптимизации, в рамках отечественной юридической науки, а также положения действующего законодательства Украины в данной сфере. Сделан вывод о том, что в большинстве юридических исследований хотя и используется термин «оптимизация», однако не раскрывается специфика его функционирования в сфере юриспруденции. Аналогичная ситуация наблюдается и в действующем законодательстве Украины. Автор предлагает свой подход к пониманию понятия оптимизации системы органов государственной власти в Украине, осуществляющих государственный финансовый контроль.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, оптимизация, орган государственной власти Украины, Служба финансовых расследований Украины.

Gubanova T.O. OPTIMIZATION IN DIRECTION OF IMPROVEMENT SYSTEM OF GOVERNMENT IN UKRAINE ENGAGED STATE FINANCIAL CONTROL

The article investigates optimization as a method of improving the functioning of the government of Ukraine that carry out state financial control. The basic research dedicated to the optimization that were conducted within the national legal science, and current legislation of Ukraine on this issue. It is concluded that in most legal research, although the term optimization, but does not disclose the specifics of its operation in the actual legal plane. A similar situation is observed in the current legislation of Ukraine. The author offers his own vision of the concept of optimization of the system of state power in Ukraine that carry out state financial control.

Key words: state financial control, optimization, public authorities of Ukraine, Forensic Service of Ukraine.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні відбувається реформування багатьох сфер суспільного й державного життя. Однією із життєво важливих сфер, яких торкнулося реформування, є, зокрема, сфера державного управління. Безперечно, подальший розвиток сучасної, демократичної, соціальної та правової держави в Україні неможливий без ефективного функціонування всієї системи органів державної влади України загалом і кожної її окремої ланки зокрема, а також без якісного та своєчасного виконання покладених на них функцій. Тут варто звернути увагу передусім на те, що функціонування всієї системи органів державної влади в Україні й зокрема системи органів, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є надзвичайно складним і багатогранним процесом, що залежить від багатьох чинників. Цей процес в Україні, безперечно, не позбавлений певних недоліків поряд із застарілими проблемами, які стали характерними для функціонування органів державної влади в Україні, а саме: низький професійний рі-

вень і компетентність державних службовців; дублювання функцій і повноважень органів державної влади України; надмірна бюрократизація виконання органами державної влади своїх функцій і процесу надання адміністративних послуг; недосконалість системи законодавства України в цій сфері. Також з'явилися й принципово нові проблеми. Мова йде про те, що Україна фактично виживає в умовах, коли протиправно відокремлена частина її території, зокрема мова йде про Автономну Республіку Крим. Крім того, ведуться незаконні бойові дії на території Луганської та Донецької областей. У таких умовах особлива увага має бути приділена раціональному, виваженому й мудрому використанню бюджетних коштів. Неприпустимим є їхнє нецільове, неефективне, необґрунтоване використання. У зв'язку із цим необхідне посилення державного фінансового контролю за використанням державних бюджетних коштів.

Варто відзначити те, що ефективне функціонування органів державної влади в Україні та органів, які здійснюють державний фінан-



совий контроль зокрема, передбачає таке: чітке розмежування компетенції й повноважень відповідних органів державної влади України; оптимізацію системи органів, які здійснюють державний фінансовий контроль; удосконалення форм і методів здійснення ними покладених на них функцій, зокрема методів і способів проведення державного фінансового контролю, виважене та обґрунтоване запозичення позитивного світового, зокрема європейського, досвіду в цій сфері; створення нового та вдосконалення чинного законодавства України, зокрема у сфері державного фінансового контролю, підвищення рівня компетентності й професіоналізму державних службовців як працівників органів державної влади в Україні, котрі безпосередньо здійснюють державний фінансовий контроль в Україні тощо. Усе це в кінцевому підсумку надасть можливість створити найкращу серед можливих варіантів систему державного фінансового контролю в Україні, забезпечити її стабільне та повноцінне функціонування на рівні світових стандартів.

Ступінь розробленості проблеми. Загалом теоретичним і практичним проблемам, пов'язаним із державним фінансовим контролем в Україні, суб'єктами, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, методами та способами здійснення державного фінансового контролю, принципами, на яких він має бути оснований, присвячено багато фундаментальних досліджень. У цьому контексті мова йде про дисертаційні дослідження Л.А. Савченко, В.С. Шестака й ін.

Крім того, не варто забувати про фундаментальні праці, присвячені державному фінансовому контролю, М.Ф. Базася, М.Т. Білухи, М.А. Гурвіча, О.Ю. Грачевої, О.М. Дорогих, О.М. Козиріна, Е.О. Кочеріна, Н.Д. Погосяна, Ф.М. Хашукаєва, Л.К. Царьова, С.О. Шохіна, О.А. Ялбулганова та ін.

Мета статті – дослідити оптимізацію як метод підвищення ефективності функціонування органів державної влади України, що здійснюють державний фінансовий контроль; проаналізувати основні наукові дослідження, присвячені оптимізації, які провадилися в межах вітчизняної юридичної науки, а також чинне законодавство України з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Варто відзначити те, що в юридичній літературі давно ведеться дискусія стосовно найкращих методів і способів організації як системи органів державної влади загалом, так і окремих її складових. Одним із найкращих методів такої організації вважається саме оптимізація. Варто відзначити те, що сама концепція оптимізації як способу підвищення ефективності явищ і процесів зародилася в межах природничих наук, а згодом була широко використана, зокрема, в економіці. За своєю сутністю оптимізація зводиться до найвигідніших характеристик, найбільшої ефективності певного процесу. На сьогодні оптимізація перейшла зі сфери точних наук у сферу гуманітарних і, зокрема, юриспруденцію. Варто відзначити те, що універсальність оптимізації виявляється насамперед у тому, що вона широко використовується як щодо системи

законодавства України, так щодо системи органів державної влади України та інших державно-правових явищ і процесів. Одним із перших комплексних досліджень оптимізації у сфері юриспруденції стало дисертаційне дослідження Ю.Л. Власенко [1]. При цьому це дисертаційне дослідження присвячено не власне оптимізації як явищу в юридичній площині її функціонування, а розглядається оптимізація в контексті інструменту вдосконалення окремої сфери законодавства України, зокрема забезпечення екологічної безпеки України. Що ж стосується застосування оптимізації як способу вдосконалення організації діяльності органів державної влади в Україні, можна назвати дослідження О.В. Бевз і Л.Є. Кисіль [2; 3].

Варто відзначити те, що оптимізація як метод підвищення ефективності й результативності державно-правових явищ і процесів є відносно новим поняттям у сфері юриспруденції. Безперечно, вона ще не отримала повною мірою всебічного наукового обґрунтування та розкриття своєї сутності саме в цій площині свого функціонування. Так, зокрема, як приклад можна взяти Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. [4], де зазначається те, що оптимізація системи центральних органів виконавчої влади проводиться з метою усунення дублювання повноважень системи центральних органів виконавчої влади, забезпечення скорочення кількості управлінського апарату й витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління. Разом із тим не дається чіткого визначення поняття оптимізації та її сутності, також не розкривається повністю специфіка її реалізації в цій сфері. Аналогічну ситуацію можна спостерігати в Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. [5].

В умовах відсутності офіційної позиції законодавства України стосовно цього питання особливого значення набувають напрацювання вчених. У цьому контексті цікавою є думка Ю.Л. Власенко про те, що оптимізація законодавства спирається насамперед на положення теорії ефективності права й законодавства, вимагає детального аналізу таких понять, як «результативність», «корисність», «справедливість», «якість», «цінність», «раціональність», «доцільність», «економічність» тощо. Саме ж поняття «оптимізація» розглядається вченою як системний комплексний процес, спрямований на вдосконалення чинної нормативно-правової бази певної сфери законодавства шляхом вибору найкращого (серед можливих) варіанта функціонування законодавства, який дасть змогу забезпечити досягнення максимального результату (мети законодавства) за наявних реальних умов (обмежувальних факторів) з метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства в зазначеній сфері. Хоча вчена розглядає оптимізацію законодавства, проте, на нашу думку, основні елементи цього способу підвищення ефективності явищ і процесів є спільними для будь-яких явищ і процесів. Так, якщо аналізувати систему ор-

ганів, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, то в разі їхньої оптимізації орієнтирами, як нам видається, також будуть такі чинники, як результативність, корисність, справедливість, якість, цінність, раціональність, доцільність, економічність. Варто відзначити те, що кожна із зазначених вимог має власне змістове наповнення та практичне значення. Крім того, на нашу думку, цим вимогам немає альтернативи.

Аналізуючи світовий досвід у сфері державного управління, можна стверджувати те, що в розвинених державах пріоритетами діяльності будь-яких органів державної влади є оптимальність побудови їхньої системи й уникнення дублювання ними функцій одне одного, упровадження найкращих із позиції практики, найефективніших методів і способів здійснення ними своїх повноважень. Що ж стосується України, то за роки незалежності система органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, на різних рівнях постійно зазнавала трансформацій і змін. Отже, у фінансовій діяльності України фактично беруть участь усі державні органи законодавчої та виконавчої влади, але масштаби їхньої фінансової діяльності неоднакові [1]. Так, до суб'єктів, які здійснюють різні види державного фінансового контролю, належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України й інші органи державної влади в межах наданої їм компетенції. При цьому варто звернути увагу на те, що компетенція та повноваження окремих суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль, постійно змінюються. Невдалі інколи досить швидкі, заплітанизовані, невинуваті зміни до чинного законодавства України, які регламентують повноваження цих суб'єктів, призводять до плутанини, дублювання їхніх функцій. Так, зокрема, жваву дискусію в науковій і фаховій юридичній літературі викликало рішення про створення Служби фінансових розслідувань України. По суті, це реальний крок до впорядкування або оптимізації частини органів, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні. Варто відзначити те, що ідею створення цього органу державного фінансового контролю в Україні спробували реалізувати ще у 2013 р. За основу брався позитивний досвід функціонування таких аналогічних установ, як Guardia di Finanza в Італії, Finanzpolizei в Австрії, Garda Financiară в Румунії та інших країнах. Функціонування цього органу державного фінансового контролю передбачає ліквідацію відповідних функцій одразу у трьох правоохоронних відомствах – Державної фіскальної служби (Департамент боротьби з відмивання доходів і підрозділи податкової міліції), Служби безпеки України (Головне управління контррозвідального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки) й Міністерства внутрішніх справ, зокрема Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю (у частині боротьби з економічними правопорушеннями) і Департаменту Державної служби боротьби з економічною злочинністю. Створення такого органу має передусім мінімізувати кількість фінансових перевірок господарської діяльності суб'єктів господарювання, що, на думку іні-

ціаторів створення цього органу, має подолати надмірну кількість перевірок таких суб'єктів з боку різних контрольних органів держави. Разом із тим існують й інші думки з цього приводу. Так, окремі спеціалісти категорично проти створення Служби фінансових розслідувань України як органу, що здійснюватиме досудове розслідування злочинів у царині господарської діяльності, через низку причин. Передусім необхідно зважати на те, що фінансовий контроль і фінансові розслідування не можна ототожнювати з досудовим розслідуванням злочинів у сфері господарської діяльності. Окрім того, передбачається, що Службу фінансових розслідувань України буде утворено на базі підрозділів податкової міліції та боротьби з відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, Державної фіскальної служби, підрозділів по боротьбі з економічними правопорушеннями Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України, а також Державної фінансової інспекції України, основним завданням якої є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю. Така модель не сприятиме об'єктивній і неупередженій діяльності на всіх стадіях виявлення й розслідування кримінальних та інших правопорушень в економічній сфері. Навпаки, згаданий підхід може призвести до необґрунтованого розширення повноважень цього органу й, відповідно, до високих корупційних ризиків у його роботі.

На нашу думку, ці аргументи є переконливими й на них варто заважати. Справді, така оптимізація частини органів, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є необхідною. Разом із тим, безперечно, ця оптимізація має бути виваженою, виправдану з позиції практики, урахувати більшість слушних критичних зауважень і пропозицій, не робитися за принципом: краще будь-яке нове, аніж наявне старе.

Отже, у результаті дослідження можна зробити такі висновки:

1. Реформування сфери державного управління, зокрема системи органів державної влади, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, передбачає застосування найкращих, із позиції практики найдієвіших методів і способів організації діяльності як цієї системи загалом, так і окремих її складових. Одним із таких методів, на нашу думку, є оптимізація системи органів державної влади, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні.

2. У науковій юридичній літературі й на практиці досі відсутній єдиний підхід до того, чим є оптимізація у власне юридичній площині свого функціонування. Як нам видається, у контексті оптимізації системи органів державної влади, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, її варто розглядати як метод підвищення ефективності функціонування системи органів державної влади, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, що полягає у виборі найвигідніших характеристик, найбільшої ефективності функціонування цієї системи органів державної влади в Україні й відповідності їхнім вимогам: результативності, корис-



ності, справедливості, якості, цінності, раціональності, доцільності, економічності тощо.

3. Важливим кроком на шляху оптимізації системи органів державної влади, які здійснюють державний фінансовий контроль в Україні, є рішення про створення Служби фінансових розслідувань України. Безперечно, такий орган державного фінансового контролю зможе вирішити одну з найактуальніших проблем, які нині існують у сфері контролю діяльності різних суб'єктів господарювання, – це подолання надмірної кількості фінансових перевірок господарської діяльності таких суб'єктів з боку різних контрольних органів держави. Водночас створення такого органу державного фінансового контролю має відбуватися з урахуванням усіх слушних критичних зауважень і пропозицій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Власенко Ю.Л. Оптимізація законодавства України в сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. ...

канд. юрид. наук / Ю.Л. Власенко ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2010. – С. 22.

2. Бевз О.В. Організаційно-правові аспекти управління у сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення в контексті оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні / О.В. Бевз // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1. – С. 234–244.

3. Кисіль Л.Є. Деякі адміністративно-правові аспекти оптимізації державного управління / Л.Є. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 4. – С. 135–138.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.

5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вер. 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 169.

6. Дікань Л.В. Фінансово-господарський контроль : [навч. посіб.] / Л.В. Дікань. – Х. : ХНЕУ, 2008. – С. 50.

7. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук / Л.А. Савченко. – Ірпінь, 2003. – С. 357.

8. Дрозд І.К. Державний фінансовий контроль : [навч. посіб.] / І.К. Дрозд, В.О. Шевчук. – К. : ТОВ «Імекс-ЛТД», 2007. – С. 33.

9. Стефанюк І. Державний фінансовий контроль: класифікаційні характеристики / І. Стефанюк // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 43.

УДК 342.97:352 (477)

ПРАВА, СВОБОДИ Й ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ТА ЇХНІЙ ЗАХИСТ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Дембіцька С.Л., к. ю. н.,
асистент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті досліджується забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина на основі застосування засобів адміністративного примусу органами державної влади.

Ключові слова: примус, адміністративний примус, права, свободи громадян, органи державної влади.

В статье проводится исследование обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина на основе применения средств административного принуждения органами государственной власти.

Ключевые слова: принуждение, административное принуждение, права, свободы граждан, органы государственной власти.

Dembitska S.L. RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS OF CITIZENS OF UKRAINE AND THEIR DEFENCE BY FACILITIES OF ADMINISTRATIVE COMPULSION

In the article research of providing of rights, freedoms and legal interests of man and citizen is conducted on the basis of application of facilities of administrative compulsion by public authorities.

Key words: enforcement, administrative enforcement, rights, freedoms of citizens, public authorities.

Постановка проблеми. На сьогодні, у зв'язку зі здійсненням низки соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних реформ, проблема забезпечення прав і свобод людини та громадянина набуває особливого значення. Залишається проблемою забезпечення визначених Конституцією України прав і свобод громадян України органами виконавчої влади щодо застосування адміністративного примусу для дотримання правопорядку, на низькому рівні знаходиться їх захист від правопорушень.

Ступінь розробленості проблеми. Як відомо, в адміністративно-правовій літературі науковим опрацюванням проблем, пов'язаних

із охороною та захистом прав і свобод громадян, у різні роки займалися такі науковці, як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Л.Л. Богачова, О.К. Безсмертний, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.І. Олефір, І.М. Пахомов, В.Ф. Єгорілко, С.М. Тараненко, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, М.В. Цвік, В.К. Шкарупа й низка інших, праці яких заклали певні принципи підходу до розгляду досліджуваної теми.

Мета статті полягає в з'ясуванні питання щодо вироблення належної правової системи в галузі захисту основоположних прав і свобод людини та громадянина, звуження сфери застосування адміністративного примусу органами державної влади.