

представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Законні представники можуть доручати ведення справи в суді іншим особам, які відповідно до закону мають право здійснювати представництво в суді, наприклад, адвокату [1].

**Висновки.** Тож, проведений аналіз дає змогу дійти до висновку, що підстави представництва осіб, які підлягають мобілізації, в рамках адміністративного судочинства в цілому не відрізняються від умов процесуального представництва інтересів інших категорій суб'єктів. Єдиною відмінністю є широта застосування тієї чи іншої моделі побудови відповідних правовідносин. Слід також відмітити, що адвокатське представництво, для осіб, які підлягають мобілізації, має більшу прерогативу та актуальність ніж представництво за законом, що пояснюється об'єктивними причинами та їх правовим статусом, як військовозобов'язаних.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс, закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35. Ст. 446.
2. Цивільний кодекс України: за кон від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.
3. Про затвердження Положення про ордер на надання правничої (правової) допомоги у новій редакції: рішення від 12.04.2019 № 41. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/vr041871-19>.
4. Про безоплатну правничу допомогу: закон від 02.06.2011 №3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
5. Про військовий обов'язок і військову службу : закон від 25.03.1992 №2232-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.32>

СТЕЦОВ Є.О.

### ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

#### GENESIS OF LEGAL REGULATION OF STATE FINANCIAL CONTROL IN INDEPENDENT UKRAINE

Метою статті є висвітлення особливостей розвитку правового регулювання державного фінансового контролю в незалежній Україні. Стаття присвячена аналізу розвитку правового регулювання державного фінансового контролю в незалежній Україні. Проаналізовано два основні періоди – з моменту набуття незалежності до лютого 2022 року та з почату опору повномасштабному вторгненню рф в Україну. Визначені основні напрями розвитку системи правового регулювання державного фінансового контролю на першому етапі: посилення ролі контрольно-ревізійного управління і підвищення його статусу; посилення ролі правоохоронних органів та підвищення їх статусу; максимальне надання функцій державного фінансового контролю органам із спеціальним статусом. Зроблено висновок, що з моменту набуття незалежності правове регулювання державного фінансового контролю зазнало своїх кардинальних змін. Наголошено на особливостях державного фінансового контролю в умовах воєнного стану, адже у цей період виникли нові виклики у сфері фінансового управління, які потребують нових підходів до вирішення. При цьому

повноваження органів державного контролю в умовах воєнного стану не зазнали кардинальних змін та продовжують виконуватися відповідно до чинного законодавства. В умовах війни масштаби порушень бюджетного законодавства, включаючи незаконні витрати і нецільове використання ресурсів, зростають щороку. Тому важливо укріпити інституційні основи для попереднього та поточного контролю за фінансами і виконанням бюджетів на всіх рівнях. Зроблено висновок, що правове регулювання державного фінансового контролю в Україні на теперішній час не має завершеного вигляду. Основним недоліком у цьому вбачається відсутність базового закону, що врегулював би ключові поняття, принципи та завдання державного фінансового контролю, повноваження та функції, притаманні всім його суб'єктам, взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами контролю тощо. Навіть наявність чинного Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» не покращує ситуацію, адже його текст не містить концентрованої інформації з приводу окреслених питань, а лише окреслює правовий статус органу державного фінансового контролю.

**Ключові слова:** *фінансовий контроль, державний фінансовий контроль, Держаудитслужба, порушення бюджетного законодавства, орган державного фінансового контролю.*

The purpose of the article is to highlight the features of the development of legal regulation of state financial control in independent Ukraine. The article is devoted to the analysis of the development of legal regulation of state financial control in independent Ukraine. Two main periods were analyzed – from the moment of independence until February 2022 and from the beginning of resistance to the full-scale invasion of the Russian Federation in Ukraine. The main directions of the development of the system of legal regulation of state financial control at the first stage are defined: strengthening the role of the control and audit department and raising its status; strengthening the role of law enforcement agencies and raising their status; maximum provision of state financial control functions to bodies with special status. It was concluded that since independence, the legal regulation of state financial control has undergone radical changes. Emphasis is placed on the peculiarities of state financial control in the conditions of martial law, because in this period new challenges arose in the field of financial management, which require new approaches to solving them. At the same time, the powers of state control bodies under martial law have not undergone drastic changes and continue to be exercised in accordance with current legislation. In the conditions of war, the scale of violations of budget legislation, including illegal spending and misuse of resources, grows every year. Therefore, it is important to strengthen the institutional foundations for preliminary and ongoing control over finances and budget execution at all levels. It was concluded that the legal regulation of state financial control in Ukraine is currently not complete. The main drawback of this is the lack of a basic law that would regulate the key concepts, principles and tasks of state financial control, powers and functions inherent to all its subjects, relationships between subjects and objects of control, etc. Even the existence of the current Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Financial Control in Ukraine" does not improve the situation, since its text does not contain concentrated information on the outlined issues, but only outlines the legal status of the state financial control body.

**Key words:** *financial control, state financial control, State Audit Service, violation of budget legislation, agency of state financial control.*

**Актуальність теми.** Процеси, що сьогодні відбуваються в глобальному просторі, надзвичайно складні – після пандемії COVID-19, що спровокувала економічну кризу, відбулося повномасштабне вторгнення РФ в Україну. Це обумовлює складність економічних процесів в країні та неможливість підтримувати національну економіку на стабільному рівні. Тому питання раціональності та ефективності заходів у сфері публічних фінансів постає дедалі гостріше. Отже, і проблематика дотримання фактичних запланованих показників у зазначеній сфері, а також виявлення певних відхилень в її функціонуванні, загострюється з кожним днем

протистояння збройній агресії. Тому справедливим є твердження, що державний фінансовий контроль – важлива ланка системи управління особливо на державному рівні, коли потрібно правильно закласти основу системи державного управління фінансами та контролювати ефективність її роботи. Він має забезпечувати успішну реалізацію фінансової політики держави, забезпечувати процеси формування і ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи [1, с. 10].

Незважаючи на насичений історичний досвід розвитку державного фінансового контролю в Україні до отримання незалежності, погодимось, що система контролю сформувалася на фундаменті командно-адміністративного устрою, де через сильну централізацію управлінських структур увага зосереджувалась на політичних функціях контролю і його масовості, що негативно позначалося на компетентності та об'єктивності [2, с. 141] службових осіб органів державного фінансового контролю. Особливості сьогодення обумовлюють надзвичайну актуальність державного фінансового контролю в Україні, загалом, та раціональність його правового регулювання, зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці, що стосується правового регулювання державного фінансового контролю в Україні, приділяли увагу низка вітчизняних науковців, а саме: Гузар Б.С., Дейнеко Є.В., Дікань Л.В., Закамарко В.В., Калінкін Д.В., Кичинська А.О., Панасюк О.В., Петричук М.В., Піхоцький В.Ф., Шевченко І.О. та інші.

**Метою статті** є висвітлення особливостей розвитку правового регулювання державного фінансового контролю в незалежній Україні.

**Виклад основного матеріалу.** З моменту набуття Україною незалежності відразу почалось переформатування системи державного фінансового контролю. Зокрема, у 1992 році було розширено повноваження Верховної Ради, відповідно до чого крім затвердження Державного бюджету України, вона набула право здійснювати контроль за ходом виконання загальнодержавних програм і бюджету, затвердження звіту про їх виконання; внесення змін до Державного бюджету України.

Розвиток системи правового регулювання державного фінансового контролю в незалежній Україні відбувався за наступними напрямками:

- посилення ролі контрольно-ревізійного управління і підвищення його статусу;
- посилення ролі правоохоронних органів та підвищення їх статусу;

– максимальне надання функцій державного фінансового контролю органам із спеціальним статусом (Національному банку України, Державній податковій адміністрації, Державній комісії з цінних паперів і фондового ринку, Державній митній службі тощо) [3, с. 81-82].

В ході розвитку правового регулювання досліджуваної сфери було враховано рекомендації Лімської декларації, яка проголошує керівні принципи контролю. Отже, і норми стандарту аудиту державних фінансів Рахунковою палатою ефективно реалізуються Україною, як активним членом INTOSAI (Міжнародна організація вищих органів аудиту).

У 1993 році було ухвалено Закон України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні», який фактично ознаменував виникнення органу фінансового контролю в незалежній Україні. У зазначеному законі було закріплено статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні як суб'єкта державного фінансового контролю, її функції, правові основи діяльності та її форми (державний фінансовий аудит, перевірка державних закупівель, інспектування) [4]. У подальшому в Основному Законі держави було закріплено правовий статус провідного органу, що здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України – Рахункової палати.

В період з 1998 р. по 2005 р. було впроваджено заходи щодо реформування та подальшого розвитку контролюючих інституцій, оптимізації їх діяльності та підвищення її ефективності. А також затверджена стратегія розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснювалась органами виконавчої влади [5, с. 17].

У 2015 році було прийнято Закон, який визначив організацію, повноваження та порядок діяльності Рахункової палати, як органу, який від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням [6].

Паралельно з цим відбувалось реформування правового регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади, які діяли у сфері державного фінансового контролю. Зокрема, у 2010 році було створено Державну фінансову інспекцію України [7] замість ліквідованої Державної контрольно-ревізійної служби, яку в подальшому, у 2015 році було реорганізовано у Державну аудиторську службу України [8]. За рік до цього було суттєво відкореговано галузевий

нормативно-правовий акт – Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», який не лише отримав нову назву – «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», але й кардинальним чином зазнав змін його текст [4]. Чинним законом врегульовані основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, зокрема, окреслені основні завдання органу державного фінансового контролю, його функції, права, обов'язки та відповідальність. Водночас, науковці наголошують на недосконалоості згаданого Закону, адже його прийняття не сприяло зміні попереднього змісту, адже навіть не було висвітлено ключову дефініцію – «державний фінансовий контроль» та принципи, на яких він здійснювався. В той же час, в законі приділено багато уваги центральному органу виконавчої влади, який відповідальний за здійснення державного фінансового контролю, основним його завданням, а також і методам здійснення контрольної діяльності [9, с. 273].

Отже, з моменту набуття незалежності правове регулювання державного фінансового контролю зазнало своїх кардинальних змін. Зокрема, було визначено коло контролюючих органів, гарантії їх діяльності, їх основні повноваження; затверджено стратегію розвитку цієї сфери діяльності; розроблено та затверджено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю Концепцію та стратегію реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю; розширено форми державного фінансового контролю, впроваджено моніторинг закупівель, визначено види інспектування (централізоване та децентралізоване), виокремлено зовнішній та внутрішній аудит, останній із яких поділявся на централізований та децентралізований (внутрішній аудит бюджетних установ). Державний зовнішній фінансовий контроль здійснювався Рахунковою палатою, а внутрішній містив в собі поділ на внутрішньовідомчий та внутрішньогосподарський [10, с. 88].

Науковці наголошують, що законодавчою базою розвитку державного фінансового контролю в Україні були відповідні правові акти, що визначили контрольний статус та повноваження податкової (фіскальної) служби, Національного банку, Державної контрольно-ревізійної служби, Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю та Рахункової палати [3, с. 82]. В подальшому на зміну першим з двох перерахованих органам прийшли Державна податкова служба України та Державна аудиторська служба України.

Початок великої війни 24 лютого 2022 року зумовив низку змін у правовому регулюванні державного фінансового контролю в Україні, адже виникли нові виклики у сфері фінансового управління, які потребують нових підходів до вирішення. Саме ефективність правового регулювання державного фінансового контролю у зазначений період дозволять забезпечити раціональне використання фінансових ресурсів та стабілізувати національний фінансовий сектор. Адже у період воєнного стану, державний фінансовий контроль є ще необхіднішим, оскільки органами державного фінансового контролю здійснюється контроль за використанням коштів бюджетів усіх рівнів, за ефективним розподілом бюджету держави та направлення бюджетних коштів на оборону країни, соціальний захист та безпеку в умовах воєнного стану [11, с. 798].

З моменту запровадження воєнного стану правове регулювання державного фінансового контролю зазнало певних змін, відповідно до ситуації. Зокрема, на початку в перші місяці повномасштабного вторгнення Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову, яка врегульовує особливості здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану [12]. Відповідно до зазначеного нормативно-правового акту Державна аудиторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи під час воєнного стану та протягом місяця після його припинення або скасування здійснюють заходи державного фінансового контролю з урахуванням воєнного стану. Відповідно до роз'яснень Держаудитслужби після введення воєнного стану Держаудитслужба здійснює заходи державного фінансового контролю за умови реального функціонування об'єктів контролю, сервісів та інформаційних платформ (майданчиків), можливості забезпечення життя та здоров'я працівників [13].

При цьому, до тривалості заходів державного фінансового контролю (інспектування, державного фінансового аудиту, перевірки закупівель) та інших строків, визначених порядками проведення цих заходів державного фінансового контролю, не включається строк, протягом якого такий захід (організація проведення, оформлення, реалізація) не здійснювався у зв'язку з обставинами, обумовленими воєнним станом. А також надання документів під час заходів державного фінансового контролю, зустрічних звірок, збору інформації та документування процесу державного фінансового контролю, реалізація матеріалів за його результатами здійснюються в паперовій або електронній формі [12].

Що стосується повноважень органів державного контролю в умовах воєнного стану то вони не зазнали кардинальних змін та продовжують виконуватися відповідно до чинного законодавства. На початку повномасштабного вторгнення Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про тимчасове припинення та відсутність початку нових перевірок Держаудитслужбою щодо виконання місцевих бюджетів до припинення чи скасування воєнного стану [14]. Але через деякий час даний пункт, який містив зазначену норму було виключено з тексту згаданого нормативно-правового акту [15].

Водночас, в умовах воєнного стану умови проведення та режим функціонування державного фінансового контролю кардинально змінився у порівнянні з попередніми роками. У попередніх роках наша держава спиралася на Закон України «Про державний бюджет», а у разі потреби змін до дохідної та видаткової частин бюджету подавалися до Верховної ради, яка їх обговорювала та ухвалювала, а також приймалися у вигляді закону, що займало тривалий час. У воєнний час рішення парламенту не потрібне для перерозподілу коштів у бюджеті. Бюджетне законодавство надало уряду повноваження у розпорядженні коштами на свій розсуд, але спрямовувати кошти на необхідні потреби, та усі кошти, які є вільними, на оборону країни. Тому справедливим є твердження, що для більш ефективної роботи органів державного фінансового контролю необхідно приділяти достатньо уваги аналітичній роботі та розробці стратегій на наступні післявоєнні роки. При цьому більш ефективним буде включення до основних завдань відповідних органів, які займаються здійсненням державного фінансового контролю, крім перевірок органів, які займаються розподілом та використанням бюджетних коштів, здійснення аналітичної роботи [11, с. 804].

Ми погоджуємось з тим, що в умовах війни масштаби порушень бюджетного законодавства, включаючи незаконні витрати і нецільове використання ресурсів, зростають щороку. Тому важливо укріпити інституційні основи для попереднього та поточного контролю за фінансами і виконанням бюджетів на всіх рівнях. Органи державного фінансового контролю повинні фокусуватися на виявленні порушень і застосуванні відповідних санкцій, проте тривала орієнтація на штрафи і санкції не завжди підвищує ефективність управління фінансовими ресурсами. Ефективність єдиної системи фінансового контролю буде забезпечена лише в умовах, коли на всіх рівнях управління економікою діятимуть спеціалізовані контролюючі органи, які зможуть не тільки кваліфіковано здійснювати контрольні функції, але й забезпечувати координацію з іншими контрольними органами, що вимагає створення гнучкої організаційної структури, здатної до подальшого вдосконалення [16].

**Висновки.** Правове регулювання державного фінансового контролю в Україні на теперішній час не має завершеного вигляду. Основним недоліком у цьому вбачається відсутність базового закону, що врегулював би ключові поняття, принципи та завдання державного фінансового контролю, повноваження та функції, притаманні всім його суб'єктам, взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами контролю тощо. Навіть наявність чинного Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» не покращує ситуацію, адже його текст не містить концентрованої інформації з приводу окреслених питань, а лише окреслює правовий статус органу державного фінансового контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Колпакова А. Державний фінансовий контроль на сучасному етапі: огляд концептуальних засад. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. Vol. 2, No. 1, 2023, pp. 9–18.
2. Панасюк О. В. Аналіз досвіду у сфері державного фінансового контролю: Європейський Союз та Україна. *Економічний вісник. Серія: фінанси, облік, оподаткування*. 2018. Вип. 2. С. 139–145.
3. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.08. Львів, 2015. 530 с.
4. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20120805#Text>.
5. Дікань Л. В., Шевченко І. О., Дейнеко Є. В., Калінкін Д. В. Державний фінансовий контроль : навчальний посібник у схемах і таблицях. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. 275 с.
6. Про Рахункову палату : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 576-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вер. 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF/ed20140910#Text>.

8. Про утворення Державної аудиторської служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 868. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/868-2015-%D0%BF#Text>.

9. Петричук М.В. Генезис розвитку органів державного фінансового контролю в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 270–274.

10. Кичинська А.О. Окремі питання державного фінансового контролю в умовах воєнного стану. *Журнал східноєвропейського права*. 2023. № 113. С. 86–93.

11. Гузар Б. С., Закамарко В. В. Організація державного фінансового контролю і ефективність його здійснення в Україні в умовах воєнного стану. *Proceedings of v international scientific and practical conference*. Liverpool, United Kingdom. 2023. С. 797–804.

12. Деякі питання здійснення державного фінансового контролю в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 07 трав. 2022 р. № 561. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-2022-%D0%BF#Text>

13. Про інформування : Лист Державної аудиторської служби України від від 22 чер. 2022 р. № 003000-14/4488-2022. URL: <https://radnuk.com.ua/pravova-baza/lyst-dasu-pro-informuvannia/>.

14. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF/ed20220311#Text>

15. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 лист. 2022 р. № 1239. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1239-2022-%D0%BF#Text>.

16. Піхоцька М.Р. Стан та перспективи розвитку державного фінансового контролю в умовах воєнного стану. *Ефективна економіка*. 2024. № 9. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/ee/article/view/4684/4723>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.4.33>

ТИМОФІВ О.С.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЯК ОДИН ІЗ РІЗНОВИДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТА СТАБІЛЬНОСТІ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM AS ONE OF THE TYPES OF STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND STABILITY OF THE BANKING SYSTEM: CONCEPT AND FEATURES

У статті досліджено та визначено адміністративно-правовий механізм як один із різновидів державного регулювання сталого розвитку та стабільності банківської системи. Відзначено, що адміністративно-правовий механізм як один із різновидів державного регулювання найчастіше проявляється у формі адміністративно-правового забезпечення. Запропоновано поняття «адміністративно-правове забезпечення» в контексті адміністративно-правового механізму узагальнити наступним чином: це система правових, організаційних, нормативних і процедурних заходів, що застосовуються суб'єктами публічної адміністрації для створення належних умов функціонування, розвитку та захисту суспільних відносин у різних