

УДК 336. 1.Г

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.68>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Проць І.М.,

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6483-0121>**Проць І.М. Нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки в Україні.**

У статті на основі комплексного системного аналізу національного законодавства у сфері фінансової безпеки, розглянуто проблеми вибудовування системи правових актів, які тісно пов'язані з багатьма актуальними питаннями юриспруденції, насамперед, із створенням єдиного правового простору України та проблемою ефективності правового регулювання. Правовий акт розглядається як такий, що виражає волю суб'єкта права та оформлене в установленому порядку рішення, покликане досягати соціально-позитивних цілей (регулювати суспільні відносини) та тягне певні юридичні наслідки.

Проаналізовано правові норми, що регламентують виявлення проблем, що виникають при їх застосуванні визначення шляхів їх розвитку. Усі ці питання потребують наукового осмислення. Мета полягає у вирішенні наукового завдання розробки комплексу теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо формування механізму забезпечення фінансової безпеки України.

У статті використано методи аналізу та синтезу, формально-логічний, фінансово-економічний, порівняльно-правовий, історичний, системний, аналітичний, статистичний. Визначено, що фінансову безпеку досліджували як динамічне явище, що в практичному сенсі під безпекою варто розуміти таку властивість (стан) фінансів, при якому ймовірність небажаних змін якихось їх якостей не вища, але й не нижче за певні межі.

Проведено співвідношення між різними законодавчими актами. Досліджено, що фінансова безпека існує не заради безпеки як такої, а спрямована на забезпечення розширеного відтворення, досягнення економічного зростання та зростання добробуту народу, що й відбилося в трактуванні поняття фінансової безпеки. Уточнено трактування поняття «забезпечення фінансової безпеки», яке пропонується розглядати як діяльність держави та суспільства, спрямовану на здійснення загальнонаціональної ідеї, на захист національних цінностей та інтересів у фінансовій сфері, що реалізується через підтримку фінансової стабільності, яка виражається у вигляді

збалансованості самостійних ланок та елементів фінансової системи держави.

Ключові слова: фінансова безпека, публічне управління, стратегія, фінансова політика, правове регулювання.

Prots I. M. Regulatory and legal provision of financial security in Ukraine.

The article, based on a comprehensive systematic analysis of national legislation in the field of financial security, considers the problems of building a system of legal acts, which are closely related to many topical issues of jurisprudence, first of all, to the creation of a unified legal space of Ukraine and the problem of the effectiveness of legal regulation. A legal act is considered as one that expresses the will of the subject of law and a decision drawn up in the established order, designed to achieve socially positive goals (regulate social relations) and carries certain legal consequences.

All these questions need scientific understanding. The goal is to solve the scientific task of developing a complex of theoretical provisions and practical recommendations regarding the formation of a mechanism for ensuring the financial security of Ukraine.

The article uses methods of analysis and synthesis, formal-logical, financial-economic, comparative-legal, historical, systemic, analytical, statistical. It was determined that financial security was studied as a dynamic phenomenon, that in a practical sense, security should be understood as a property (state) of finances in which the probability of undesirable changes in some of their qualities is not higher, but not lower than certain limits.

The correlation between various legislative acts is carried out. It was investigated that financial security does not exist for the sake of security as such, but is aimed at ensuring expanded reproduction, achieving economic growth and increasing the welfare of the people, which was reflected in the interpretation of the concept of financial security. The interpretation of the concept of "ensuring financial security" has been clarified, which is proposed to be considered as an activity of the state and society, aimed at the implementation of a national idea, at the protection

of national values and interests in the financial sphere, which is implemented through the support of financial stability, which is expressed in the form of a balance of independent links and elements financial system of the state.

Key words: financial security, public administration, strategy, financial policy, legal regulation.

Постановка проблеми. Сфера публічного управління це складно організована система, що розвивається, в межах якої йде постійний відбір найбільш ефективних засобів вирішення поставлених перед публічною адміністрацією завдань. Можна стверджувати, що фінансова діяльність в Україні перебуває у стані постійного реформування, що супроводжується пошуком оптимальних засобів нормування, тому органи виконавчої влади використовують у діяльності різноманітні інструменти керівництва, організації, управління: відомчі нормативно-правові акти (накази, розпорядження, інструкції тощо), методики та техніки, що дозволяють реалізовувати функції та повноваження належним чином.

У практику управління впроваджується новий правовий інструментарій у вигляді адміністративно-політичних документів та управлінських стандартів, оновлюється регламентація суспільно значущої діяльності, що може оцінюватися як позитивне зрушення у напрямі вдосконалення теорії та практики управління.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичні аспекти фінансової та економічної безпеки держави досліджувалися багатьма авторами, серед них: К.А. Андрієвський, В. Білоус, М. Вишемирський, Л.К. Воронова, Д.О. Гетманцев, Е.С. Дмитренко, О.О. Дмитрик, О.В. Грачова, М.І. Жернаков, А.В. Іванський, Л.М. Касьяненко, Д.А. Кобильник, Ю.А. Крохіна, І.В. Криницький, М.П. Кучерявенко, О.О. Мінаєва, А.В. Монаєнко, О.В. Музика-Стефанчук, А.М. Нестеренко, Ю.І. Оніщик, О.П. Орлюк, П.П. Пацурківський, М.В. Перепелиця, Г.А. Романова, Л.А. Савченко, Є.М. Смичок, Є.А. Усенко, Г.М. Фоміна, В.Д. Чернадчук, Л.М. Чуприна, Н.Я. Якимчук та ін. Їхні наукові праці становлять основу для теоретичного осмислення проблематики фінансової безпеки.

Мета статті – дослідження нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Правові акти є формою прояви правового життя суспільства, а й формою вивчення. Суть правового життя розкривається через природу актів, за допомогою яких суб'єкти досягають певних цілей та задовольняють конкретні інтереси. Дія системи правових актів здійснюється у вигляді єдності правових актів, що утворюється в результаті структурної впорядкованості частин, що визначає функціональні залежності та взаємодія.

О.М. Марченко, Я.Я. Пушак, І.О. Ревак у навчальному посібнику «Фінансова безпека держави» зазначають, що єдиним документом, який безпосередньо стосується фінансової безпеки України є Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р.

Вона складається з таких пунктів:

- проблема, яка потребує вирішення;
- мета Концепції;
- шляхи і способи розв'язання проблеми;
- безпека у бюджетній сфері;
- безпека у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору;
- безпека у податковій сфері;
- безпека у сфері фінансів реального сектору економіки;
- безпека у банківській сфері;
- безпека у сфері функціонування валютного ринку;
- безпека у сфері функціонування фондового ринку;
- безпека у сфері небанківського фінансового сектору;
- очікувані результати;
- фінансові ресурси, необхідні для реалізації Концепції.

У Концепції визначено явища та чинники, які можуть призвести до створення внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері; охарактеризовано стан у різних сферах фінансової безпеки держави; сформовано перелік очікуваних результатів.

Зокрема, очікуваними результатами реалізації цієї Концепції є змога:

- вирішити питання щодо забезпечення захисту національних інтересів держави у разі виникнення та поглиблення загроз у фінансовій сфері;
- розробити механізм державного управління ризиками у фінансовій сфері;
- мінімізувати наслідки глобальних загроз у разі їх виникнення, що сприятиме збалансованості фінансової сфери і забезпечить ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави [1, с. 57-58].

У контексті Національної стратегії у сфері прав людини та Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року фінансова безпека держави виступає гарантом та захисником інтересів, прав і свобод не якоїсь однієї соціальної групи або кількох груп, а всіх членів суспільства [2; 3].

Ключовим елементом у конституційно-правовій моделі соціальної держави є визнання обов'язку держави забезпечувати громадян можливістью для розвитку та досягнення господарської самостійності.

Похідним від цього є обов'язок держави забезпечувати фінансову захищеність людини, якщо вона в силу віку, стану здоров'я або з інших причин, що не залежать від неї, не може трудитися та не має доходу, що забезпечує прожитковий мінімум, собі і своїй сім'ї.

Незважаючи на те, що Конституція проголошує Україну соціальною, правовою державою та містить повний набір прав людини відповідно до загальноновизнаних міжнародних стандартів, необхідні методи здійснення функцій соціальної держави у контексті фінансової безпеки не отримали в Основному законі розгорнутого та чіткого закріплення.

Основною проблемою реалізації Конституції України при здійсненні державної фінансової політики є часто ігнорування імперативу про те, що конституційна норма є нормою прямої дії на всіх рівнях. Виходячи з необхідності конституціоналізації фінансової політики України, пропонується запровадити у науковий обіг її нове визначення.

З погляду науки фінансового права, під фінансовою політикою слід розуміти частину соціально-економічної політики держави щодо створення фінансових умов для розвитку суспільства, відповідно до закладених у Конституції принципів, цілей та завдань держави, що реалізується за допомогою розподілу внутрішнього валового продукту та частини національного доходу суспільства шляхом освіти, розподілу (перерозподілу) та використання різних фондів грошових коштів.

З метою реалізації вимоги про те, що державна фінансова та бюджетна політика мають будуватися на принципах, відповідати цілям, закладеним в Основному законі країни, необхідно визначити як один із принципів бюджетної системи України принцип конституційності.

Цей принцип міг би означати, що діяльність учасників бюджетного процесу з утворення, розподілу (перерозподілу) та використання різних коштів бюджетної системи України має здійснюватися відповідно до напрямів державної політики, закладених у Конституції України.

Цей принцип має бути закріплений у Бюджетному кодексі України поряд з нормами, відповідно до яких розробка проекту бюджету має здійснюватися з метою створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини [4].

Вектор фінансової політики держави у соціальній сфері спрямовано перекачування коштів «знизу нагору», тобто. Найбільш забезпечені громадяни отримують пільг, допомоги та дотацій більше ніж незаможні. Вирішення цієї проблеми вбачається в систематизації великої кількості розрізнених нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері соціального забезпечення, шляхом внесення змін у закон, що регламентує соціальні послуги в Україні [5].

Цей захід буде способом реалізації Конституції України, оскільки будь-який працездатний громадянин повинен підтримувати не тільки свою життєдіяльність, а й піклуватися про дітей та непрацездатних батьків. осіб, податків на спадщину та дарування, запровадження податку предмети розкоші [6].

Встановлення таких змін податкової системи сприятиме розвитку України як соціальної держави, що є основою конституційного устрою.

Фінансова політика України виходить з нормативно-правових актах. Детальне фіксування порядку забезпечення фінансової безпеки нормативно-правових документах є важливою умовою стабільного функціонування фінансової системи держави.

У структурі фінансової безпеки України виділяють три рівні правового забезпечення:

1. Рівень Конституції України, яка встановлює систему державних органів, їх повноваження та механізми взаємодії.

2. Рівень законів, умовно поділених на чотири складові:

- закони, що регулюють функціонування суб'єктів господарської діяльності та фінансової системи держави. Серед них можна виокремити комплексні закони, наприклад, Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансову реструктуризацію» та суто фінансові закони, наприклад, Бюджетний кодекс України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про платіжні послуги» та інші;

- закони, що регулюють порядок організації, діяльності та повноваження державних органів та інститутів, що забезпечують фінансову безпеку, наприклад: Закони України «Про бюро економічної безпеки», «Про Національну поліцію», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансування зброї масового знищення». Закон зокрема визначає систему фінансового моніторингу в Україні, яка складається з первинного та державного рівнів; фінансові операції, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу.

- закони, які безпосередньо регулюють питання організації забезпечення фінансової безпеки, наприклад Закони України «Про національну безпеку України», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні».

- закони, що встановлюють відповідальність за порушення (невиконання) законодавства (у широкому розумінні) у сфері забезпечення фінансової безпеки України. Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення.

3. Рівень підзаконних нормативно-правових актів.

До даного рівня відносяться Укази Президента України, якими визначено Стратегію національної безпеки України, Стратегію економічної безпеки, систему та структуру органів, які забезпечують фінансову безпеку України та низку інших питань.

На цьому рівні представлені нормативно-правові акти:

- акти Кабінету Міністрів України, які визначили порядок організації, діяльності та повноваження системи державних органів, що забезпечують фінансову безпеку країни, наприклад Національна економічна стратегія на період до 2030 року;

- акти органів виконавчої влади, що приймаються на підставі та на виконання законодавства України щодо забезпечення фінансової безпеки України, акти Міністерства фінансів України та Державної служби України фінансового моніторингу, Національного банку України.

Правотворчою одиницею у сфері безпосереднього регулювання відносин у сфері управління фінансової безпеки, у сфері формування та розвитку всього масиву відомчих актів виступають акти Кабінету Міністрів України [7].

Для урядових актів властиво:

- відбиток багато профілів діяльності, міжгалузевий характер;
- вищий захід нормативності у системі виконавчої;
- прямий зв'язок із законом та суворота підпорядкування акта закону;
- загальнообов'язковість на всій території країни;
- парне існування актів-постанов, що затверджують положення та інші загально-нормативні документи.

Особливе місце нормативних актів міністерств у системі нормативних актів обумовлено як становищем даного органу виконавчої влади у механізмі держави, характером виконуваних функцій і завдань.

Акти міністерств покликані здійснювати більш конкретне та оперативне регулювання, ніж це роблять інші нормативно-правові акти. Відмінними рисами актів міністерств можна назвати: широкий діапазон дії, конкретність та детальність регулювання суспільних відносин, найбільший ступінь динамічності та рухливості. Міністерські нормативні акти можуть містити норми, що конкретизують, та первинні розпорядження переважно процесуального характеру [8].

У силу конституційного принципу поділу влади органи виконавчої влади організують практичне виконання законів та інших правових актів. Вони здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність, що носить підзаконний характер.

Водночас виконавча влада самостійна та незалежна у реалізації повноважень. Понад те, виконавча влада самим фактом компетенції стримує інші гілки влади та контролює їх, маючи конституційне право вирішення суперечок про компетенцію у Конституційному Суді України.

Нормативні акти центральних органів виконавчої містять всі основні ознаки, властиві нормативним актам взагалі. Було б неправильно допустити щодо них вилучення, які роблять, наприклад, при виділенні про «приватних» чи «іменних» законів. Однією з особливостей нормативних актів центральних органів виконавчої є те, що вони повною мірою вирішувати питання, що входять до компетенції відповідного органу, на відміну від закону, не розраховані на матеріально-правову конкретизацію.

У питанні визначення оптимального співвідношення закону та підзаконного нормативно-правового акта органу виконавчої влади важливо враховувати:

- по-перше, визначення ступеня ієрархічної залежності та підпорядкованості підзаконних нормативно-правових актів стосовно закону;
- по-друге, визначення підстав видання підзаконних нормативно-правових актів та рамок їх прийняття;
- по-третє, встановлення предметних сфер регулювання співвідносних актів.

Кожен із трьох аспектів проблеми співвідношення закону та нормативно-правового акта органу виконавчої влади не може існувати сам по собі, не може бути ізольований один від одного, всі вони взаємопов'язані та взаємообумовлені та є необхідним, щоб усі ці аспекти знаходили чітке та однозначно сформульоване нормативне закріплення.

Акти різних органів влади виконують функцію конкретизації законодавства України щодо забезпечення фінансової безпеки. Важливим джерелом і правил є міжнародні договори та угоди.

Щодо нової галузі у сфері забезпечення фінансової безпеки країни для України стала область протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Україна є учасником багатьох універсальних багатосторонніх договорів з питань протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

Великий вплив на формування правової бази системи протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму надають резолюції Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй та рекомендації Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ) (англ. Financial Action Task Force on Money Laundering), де Україна є повноправним членом [9].

Одним із центральних нормативно-правових документів, що регулюють забезпечення фінан-

сової безпеки України, є Стратегія економічної безпеки України. Він є базою для реалізації програм з досягнення мети та завдань у галузі фінансової безпеки країни.

Механізм удосконалення системи нормативно-правового регулювання фінансової безпеки досить складний і складається з кількох частин:

- по-перше, це досягнення найбільш повного та правильного розуміння права шляхом налагодження широкої та доступної правової інформації, та за допомогою впровадження системи поетапної юридичної освіти та правового виховання;

- по-друге, правильне роз'яснення та тлумачення правових норм, якого можна досягти шляхом офіційного закріплення існуючих та встановлення нових правил та засобів тлумачення;

- по-третє, має існувати налагоджений механізм застосування правових актів з їхньої юридичної чинності;

- по-четверте, велике значення набуває комплекс заходів, необхідних дії колізійного права;

- по-п'яте, ефективність правових актів залежить також і від загального стану законності у сфері фінансової діяльності в державі.

На думку О.В. Гетманець, досліджуючи фінансову безпеку як об'єкт правового регулювання зазначає, що фінансова безпека як дефініція потребує правового встановлення як система-утворююча категорія, що характеризує стан правого забезпечення функціонування та розвитку інститутів фінансової системи і організацію фінансової діяльності з метою протистояння загрозам законності, стабільності та упорядкованості функціонування фінансів, а також умовам забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств та всіх суб'єктів господарювання [10, с. 222].

До суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку, належать: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; Державна податкову служба України; Рахункову палату суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Служба безпеки України; Державна прикордонна служба України; громадяни України та їх об'єднання [11, с. 29].

Особлива роль у забезпеченні фінансової безпеки належить Рахунковій палаті України, яка наділена повноваженнями контролювати законність і ефективність використання бюджетних коштів. Рахункова палата проводить експертизи проєктів законів, нормативно-правових актів, що порушують фінансово-бюджетні питання, експертно-аналітичні заходи. Рахункова палата співробітничує з метою забезпечення фінансової

безпеки України з міжнародними організаціями [12].

Висновки. Результати проведеного дослідження демонструють необхідність переосмислення низки значних аспектів здійснення органами виконавчої функції по нормативно-правовому регулюванню фінансової безпеки у зв'язку з впровадженням у практику публічного управління нетипових засобів (технологій та інструментів) юридичного нормування.

По-перше, необхідно пильну увагу приділяти раніше не дослідженим у рамках дисертацій та монографічних робіт питанням адміністративно-політичної (стратегічної, програмної) складової нормативної творчості у сфері фінансової безпеки, що задає ідеологію діяльності органів управління, визначає характер інтенсивності застосування методів адміністративно-правового впливу, а також формальний режим (нормативність) – режим норми громадського управління.

По-друге, не можна ігнорувати проблемні питання стандартизації та регламентації публічного управління у сфері фінансової безпеки, пов'язані з відсутністю єдиної правової основи для прийняття та реалізації управлінських стандартів, актів загальної дії, не індивідуалізованих правозастосовних рішень (листів і інших офіційних роз'яснень органів виконавчої влади).

Можна стверджувати, що для усунення наявних прогалин дозріла потреба у прийнятті законів, присвячених стандартизації діяльності публічної адміністрації, регламентації суспільно значущих відносин, розробці методики оцінки законності та ефективності нормативно-правових актів органів виконавчої влади у сфері фінансової безпеки.

По-третє, виникла потреба у перегляді та подальшому вдосконаленні механізмів процесуалізації та технологізації функції органів виконавчої влади з нормативно-правового регулювання, побудови нових моделей (топів) реалізації нормативно-правових актів у сфері фінансової безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Марченко О.М., Пушак Я.Я., Ревак І.О. Фінансова безпека держави: навчальний посібник. Львів: ЛДУВС, 2020. 356 с.
2. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>.
3. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.

4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>.
6. Податковий кодекс України: Закон України від 01.12.2010 р. № 2755-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv#n2375>.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18>.
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 11.03.2011 р. № 3166-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3166-17>.
9. ФАТФ. URL. <https://uk.wikipedia.org/wiki/FATF>.
10. Гетманець О. Фінансова безпека як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 218–223.
11. Правове забезпечення фінансової безпеки України: монографія / Білоус В.Т., Бригінець О.О., Драган О.В., Касьяненко Л.М. та ін. Ірпінь: Університет ДФС України, 2020. 428 с.
12. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/576-19>.