

Обрусна С. Ю.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

Пасинчук К. М.,
*кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Чубань В. С.,
*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF FINANCIAL SECURITY IN UKRAINE

У статті на основі аналізу теоретичного доробку вітчизняних учених, емпіричної бази проаналізовано організаційно-правові, нормативно-правові та теоретико-правові проблеми забезпечення фінансової безпеки в Україні.

Простежено сучасний стан наукових досліджень у сфері організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України та запропоновано власне бачення системи економічної безпеки та системи фінансової безпеки. Розглянуто поняття «фінансова безпека» та обґрунтовано необхідність його вживання у широкому та вузькому значеннях.

У ході характеристики нормативно-правового забезпечення окремих елементів фінансової безпеки України вказано на його недоліки та наголошено на прийнятті низки нормативно-правових актів, які б сприяли удосконаленню правового регулювання вказаної сфери. Крім того, внесено пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства та обґрунтовано прийняття низки нових нормативно-правових актів.

Звернено увагу на систему органів протидії загрозам фінансовій безпеці, доведено необхідність удосконалення їх роботи, налагодження взаємодії, запровадження нових форм і методів, що відповідали би викликам сьогодення. Проаналізовано реформаторські кроки у сфері забезпечення фінансової безпеки за останні роки та спроби запровадження Національного бюро фінансової безпеки. Наголошено на необхідності створення єдиного, незалежного віддаленого від виконавчої влади органу, що має опікуватися питаннями фінансової безпеки.

У висновках наголошено, що фінансова безпека є найважливішою складовою частиною національної безпеки, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, котрі стоять перед державою. Зазначено, що останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, корупція, нестабільність правової системи тощо. Виходячи із цього, фінансова безпека України має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері, формування відповідних державних структур.

Ключові слова: національна безпека, економічна безпека, фінансова безпека, система фінансової безпеки, організаційно-правові засади фінансової безпеки.

The article analyzes procedural and institutional, regulatory and legal-theoretic problems of ensuring financial security in Ukraine on the basis of the analysis of theoretical achievements of domestic scientists and empirical base.

The current state of scientific research in the field of procedural and institutional aspects of financial security of Ukraine has been traced, and our own vision of the system of economic security and system of financial security has been offered. The concept of "financial security" is studied and the necessity of its use generally and properly is substantiated.

While characterizing regulatory support of certain elements of the financial security of Ukraine, its shortcomings are pointed out and the adoption of a number of laws and regulations that would contribute to the improvement of the legal control of the specified sphere has been proved. In addition, proposals for amendments to the current legislation have been introduced and need for a number of new regulatory legal acts have been justified.

The system of bodies of counteraction to threats to financial security is paid attention to, the necessity of improvement of their work, establishing cooperation, implementation of new forms and methods that would meet the challenges of today is proved. Reform steps in the area of financial security in recent years and attempts to create the National Financial Security Bureau are analyzed. The need for the establishment of the unified, independent from the executive power, government agency to address the issues of financial security, is emphasized.

The research has led to the conclusion that the financial security is a major component of national security indispensable in solving any of the challenges facing the state. It is noted that the recent financial security of Ukraine is influenced by a number of external and internal threats: financial crises, geopolitical situation, influence of activities of international organizations, inflationary processes, corruption, instability of the legal system, etc. On this basis, the financial security of Ukraine should be ensured by means of sound state policy in accordance with the established principles, concepts, strategies and programs in the financial sphere, and the establishment of appropriate government agencies.

Key words: national security, economic security, financial security, financial security system, procedural and institutional foundations of financial security.

Постановка проблеми. Організаційно-правові основи політики фінансової безпеки України є ще недостатньо вирішеними, про що свідчать статистичні дані міжнародних організацій, світові рейтинги, в яких Україна посідає останні місця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки України у певній мірі розкрито в працях: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, О.О. Бригінця, В.О. Заросила, Р.А. Калюжного, Л.М. Касьяненко, В.К. Колпакова, М.В. Корнієнка, І.С. Криницького, В.В. Крутова, М.П. Кучерявенка, К.С. Радзівіл, В.А. Ліпкана, Н.А. Литвин, Т.О. Мацелик, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, А.М. Новицького, М.В. Патарідзе-Вишинської, Д.В. Приймаченка, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Л.М. Стрельбицької, М.П. Стрельбицького, І.В. Чеховської, І.М. Шопіної та інших.

Разом із тим аналіз вітчизняних наукових досліджень свідчить, що зазначена проблема аналізувалася фрагментарно, без відповідного узагальненого підходу.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у поглибленні наукових знань на основі досягнень вітчизняної юриспруденції, аналізу законодавства України, нормотворчої та правозастосовної практики щодо розроблення ефективної та дієвої системи організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України, для чого сформульовано такі завдання: проаналізувати сучасний стан дослідження організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України; охарактеризувати нормативно-правове забезпечення окремих елементів фінансової безпеки України; внести пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства для належного забезпечення фінансової безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Аналіз існуючих трактувань визначення категорії «економічна безпека» різними вченими дозволив звести їх у кілька груп рис. 1. Таким чином, варто зазначити, що економічна безпека – це важлива складова частина фінансової та національної безпеки держави, що впливає на військову, політичну, інформаційну, технологічну, екологічну системи національної безпеки держави.

Групування визначень категорії «економічна безпека»

1 група

Економічна безпека держави – сукупність умов, що захищають господарство держави від різних загроз і забезпечують стійкий безкризовий розвиток економіки.

Елементи економічної безпеки: незалежність, стабільність і стійкість економіки, здатність до саморозвитку.

Основні загрози: наростаючий спад виробництва і втрата ринку; руйнування науково-технічного потенціалу та деіндустріалізація економіки; продовольча залежність; зростання безробіття і ослаблення трудової мотивації. Також були розроблені критерії економічної безпеки держави.

2 група

Економічна безпека держави є таким станом економіки держави, що дозволяє захищати її життєво важливі інтереси.

Критерії економічної безпеки: ресурсний потенціал і можливості розвитку; рівні ефективності використання ресурсів, капіталу і праці; рівень і якість життя; темп інфляції; норма безробіття; дефіцит бюджету; включеність у світову економіку.

3 група

Економічна безпека держави повинна забезпечуватись ефективністю діяльності держави, тобто сам процес розвитку економіки повинен забезпечувати її безпеку.

Такий **підхід орієнтує** на вимірювання стану національної економіки шляхом підвищення рівня її конкурентоспроможності та участь у міжнародній конкуренції за відповідне місце у світовій економіці.

Рис. 1. Групування визначень категорії «економічна безпека» за трактуванням різних учених

Забезпечення фінансової безпеки – важливе стратегічне завдання, що зумовлено не лише важливістю даної категорії, але й посиленням для неї її загроз як зовнішнього, так і внутрішнього походження.

Фінансова безпека держави – це узагальнюючий якісний стан функціонування фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, інвестиційної, митно-тарифної і фондової систем, умов, правил та інструментів їх регулювання, що забезпечують ефективне функціонування національної економічної системи та її захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз [3]. Отже, фінансова безпека є надзвичайно складною багаторівневою системою, яку утворюють ряд підсистем, кожна з котрих має власну структуру і логіку розвитку.

Наша позиція щодо структурних елементів фінансової безпеки держави така: пропонуємо виокремлювати бюджетну, податкову, боргову, банківську, інвестиційну та валютну безпеку держави (рис. 2).

Нині правове забезпечення фінансової безпеки України виступає стратегічним напрямом у діяльності України. Дана тенденція посилюється тим, що глобалізація економіко-правових процесів є незворотнім природним еволюційним наслідком розвитку суспільства та прискорює зміни в самому суспільстві. На сьогодні система нормативно-правового забезпечення економічної безпеки України є певним чином сформованою, проте чинні законодавчі акти не задіяні в конкретному механізмі забезпечення економічної, а, відповідно, і фінансової безпеки нашої держави, зокрема, в стратегіях або програмах соціально-економічного розвитку держави відсутня інформація щодо результатів їх виконання.

Чинна Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері є досить застарілою та не відповідає вимогам, що до неї ставляться. З часу її прийняття в Україні відбулася низка епохальних змін, у тому числі й у фінансовій сфері [4]. Концепція створювалась як програмний документ із боротьби з наслідками світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, що принесла відчутні негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері потребувало особливої ваги.

Вважаємо, що має бути запропонована нова Концепція забезпечення фінансової безпеки України, що включатиме положення, відсутні в чинній, а саме: визначення геофінансових масштабів впливу на Україну в цілому чи на окремі її території інших держав та міжнародних суб'єктів; визначення критеріїв і параметрів фінансової системи України, що відповідають вимогам фінансової безпеки; розробку механізмів і заходів ідентифікації загроз фінансової безпеки України та їх джерел; розробку методології прогнозування, виявлення та запо-

бігання виникненню факторів, що спричиняють виникнення загроз фінансовій безпеці, проведення досліджень з виявлення тенденцій і можливостей розвитку таких загроз; організацію належної системи органів державного фінансового контролю; формування механізмів та заходів фінансової політики, що нейтралізують або зменшують вплив негативних чинників на фінансову безпеку; визначення об'єктів, предметів, параметрів контролю за забезпеченням фінансової безпеки.

Фінансова безпека, що є базисом національної безпеки, потребує постійного моніторингу її стану. Тобто вихід країни на світові фінансові ринки в умовах фінансової глобалізації є складним і ризикованим процесом, в якому головна роль належить державі, її грамотній фінансовій політиці. І доки в Україні не буде забезпечена політична стабільність, важко очікувати стабільного економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення. А в цьому і реалізуються заходи держави, спрямовані на забезпечення належної фінансової безпеки країни.

Погоджуємося з думкою О.О. Бригінця [1], що фінансову безпеку держави доцільно розглядати у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні – це стан, за допомогою якого забезпечується належне функціонування всіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, який спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток.

У широкому значенні фінансова безпека держави: забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та українського суспільства; створює умови для якісного протистояння існуючим і виникаючим небезпекам і загрозам, які прагнуть завдати фінансових збитків державі, викликати залежність держави від зовнішніх факторів, підірвати конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, спричинити відплив вітчизняного капіталу за кордон; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворюючих галузях народного



Рис. 2. Структурні елементи фінансової безпеки держави

господарства; підтримує належний правовий режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання під час проведення економічних перетворень, а також відповідність національного законодавства міжнародним (передусім європейським) стандартам; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період у будь-яких умовах, зокрема, мінімізувати наслідки кризи грошової і фінансово-кредитної систем; завдяки наявності у своєму розпорядженні відповідного ефективного механізму здійснює фінансовий контроль у сферах розподілу, перерозподілу і використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів під час формування дохідної частини державного та інших бюджетів.

Правове забезпечення фінансової безпеки України необхідно визначити через діяльність державного апарату та всього суспільства, спрямовану на захист національних цінностей та інтересів у фінансовій сфері.

Належний рівень забезпечення фінансової безпеки держави базується на певному механізмі, яким виступає система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці нашої держави.

У даний час відсутні чіткі та структуровані норми законодавства, що змогли б забезпечити належний рівень стану безпеки держави та вирішити ряд нагальних питань, пов'язаних із фінансовим наповненням процесів реформування в нашій державі. Таким чином, для заповнення правового вакууму в цій сфері необхідним є прийняття Закону «Про основи фінансової безпеки України» [1], який дасть змогу скорегувати зусилля суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку нашої держави в єдиному правильному напрямі.

До чинної системи органів протидії загрозам фінансовій безпеці держави входять Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна аудиторська служба України, Рахункова палата та інші. Проте, незважаючи на значну розгалуженість таких органів, їхня робота є не досить ефективною, що зумовлено насамперед: низьким рівнем функціональної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами, відсутністю єдиної інформаційної системи державних органів, конкуренцією між правоохоронними органами та високим рівнем стороннього впливу на такі органи; застарілими методами протидії кримінальним загрозам у сфері публічних фінансів, що застосовуються у роботі правоохоронних органів, а також недосконалістю методики збирання, обробки та аналізу інформації; відсутністю уніфікованих із зарубіжними правоохоронними інституціями методів виявлення та розслідування фінансових злочинів, скоєних із використанням можливостей транснаціональних злочинних фінансових схем.

Тому для впровадження дієвої реформи у сфері протидії кримінальним загрозам у сфері фінансової безпеки в Україні назріла необхідність створити єдиний правоохоронний орган, завданням якого буде здійснюватися виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому. Цей орган має стати єдиним аналітичним центром концентрації та аналізу інформації про стан фінансової системи держави, що збирається державними органами та органами самоврядування, а головне – створити підґрунтя для переходу державних контролюючих органів від наглядово-каральної до профілактично-сервісної моделі роботи.

Позбутися втручання правоохоронних органів у бізнес-середовище через створення нового органу з фінансових розслідувань – ідея, яка обговорюється майже два роки. Новий орган має замінити податкову міліцію, яка з 1 січня 2017 р. виявилася фактично поза законом: депутати помилково виключили з Податкового кодексу положення про податкову міліцію [2].

У березні 2017 р. уряд схвалив законопроект про створення замість податкової міліції нового органу – Служби фінансових розслідувань (СФР). Однак законопроект про СФР не знайшов підтримки ні на рівні парламенту, ні Президента, ні силових відомств. У грудні 2017 р. Президент П. Порошенко доручив голові парламентського Комітету з питань податкової та митної політики Н. Южаніній реформувати податкову міліцію. На початку березня 2018 р. вона опублікувала законопроект, яким запропонувала створити Національне бюро фінансової безпеки – альтернативу СФР, зі спецстатусом, підзвітний Президенту України та парламенту [2].

Як наголосила Н. Южаніна, в Україні має бути створений єдиний, незалежний та віддалений від виконавчої влади орган, який буде займатися економічними злочинами. Таким органом буде Національне бюро фінансової безпеки, який замінить три правоохоронні органи, які зараз мають право розслідувати фінансові злочини. Він має будувати всі кримінальні розслідування на новій моделі, яка застосовується в Європі та Америці. Новостворений орган має бути «інтелектуальним центром, робота якого базуватиметься на використанні сучасних ризик-орієнтованих методів кримінального аналізу» [2]. Національне бюро фінансової безпеки України матиме статус, завдання, повноваження та гарантії незалежності за аналогією з Європейським агентством з боротьби з шахрайством, відомим як OLAF, що вже майже 20 років стоїть на сторожі фінансової безпеки Європи.

В основі діяльності НБФБ, як і в основі роботи OLAF – новітня методологія організації правоохоронної діяльності, керована аналітикою, що передбачає збір інформації з компетентних джерел, її акумулювання в системі управління ризиками та подальший аналіз для виявлення ризиків і загроз фінансовій безпеці держави [5].

Як відомо, 2 вересня 2019 року на своєму першому засіданні Кабінет Міністрів України прийняв

рішення про ліквідацію Департаменту захисту економіки Національної поліції України. МВС ініціювало створення Служби фінансових розслідувань як єдиного державного органу з протидії злочинам у фінансовій, податковій і економічній сферах. Тому важливим є прийняття Верховною Радою України закону: «Про Службу фінансових розслідувань» з урахуванням та удосконаленням попередніх законопроектів, оскільки законопроект «Про Національне бюро фінансової безпеки України», на нашу думку, потребував доопрацювання, а саме: в наявному тексті законопроекту існує низка «ризикових моментів», що загрожують погіршити становище підприємців в Україні. Зокрема, в законопроекті використовується значна кількість термінів, які на даний момент не визначені законодавчо: «шкода публічним фінансам», «аналіз структурованих та неструктурованих даних» тощо. На даному етапі формування законопроекту, на нашу думку, відсутні засади для ефективної роботи новоствореної служби, не визначений механізм відбору працівників майбутнього бюро, зокрема, не визначені обмеження чи квоти на набір до нової служби колишніх працівників податкової міліції чи інших силових органів.

Фінансова безпека України забезпечується шляхом проведення вираженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення фінансової безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз фінансовим інтересам [1].

Варто зазначити, що пріоритетними напрямками розвитку фінансової безпеки держави повинні стати: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина у фінансовій сфері; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової фінансової системи та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; підвищення вітчизняного інвестиційного потенціалу та інноваційної активності вітчизняних підприємств; детінізація економіки та залучення вивільнених ресурсів у загальнодержавницькі процеси; фінансово-бюджетна децентралізація; забезпечення бюджетної дієздатності держави; забезпечення курсової стабільності вітчизняної валюти; підвищення ефективності роботи банківського сектору української фінансової системи; реформування фінансового ринку та повноцінне входження національної економіки до структури міжнародних фінансових ринків; мінімізація впливу світових фінансових криз на фінансову систему України; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

У нинішніх умовах розвитку економіки, посилення інтеграційних та глобалізаційних процесів на перше місце виходить питання забезпечення національної безпеки держави. Фінансова безпека є найважливішою її складовою частиною, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед державою. Останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, корупція, нестабільність правової системи тощо.

Висновки. У нинішніх умовах розвитку економіки, посилення інтеграційних та глобалізаційних процесів на перше місце виходить питання забезпечення національної безпеки держави. Фінансова безпека є найважливішою її складовою частиною, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед державою. Останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, корупція, нестабільність правової системи тощо.

Основним законом, що регулює питання фінансової безпеки держави, має стати Закон України «Про основи фінансової безпеки України». У ньому мають бути закладені не абстрактні загальнотеоретичні поняття, а чітко визначені підходи до формування системи забезпечення фінансової безпеки держави, механізм її функціонування, повноваження і схема взаємодії суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України. Також важливим є прийняття Верховною Радою України закону «Про Службу фінансових розслідувань». Виходячи з вищевказаного, перспективними напрямками подальших досліджень може стати напрацювання теоретичних засад та практичних рекомендацій у сфері вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки, адміністративно-правового статусу Служби фінансових розслідувань тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бригінець А.А. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 464 с.
2. Беззубі. Проблеми та перспективи створення Національного бюро фінансової безпеки в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3586:problemi-ta-perspektivi-stvorenniya-natsionalnogo-byuro-finansovoji-bezpeki-v-ukrajini-2&catid=71&Itemid=382.
3. Сергієнко Л. К. Фінансова безпека – складова економічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 13. С. 148–152.
4. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. С. 156. Ст. 2533.
5. Чубань В.С., Пасинчук К.М. Теоретико-правові аспекти фінансової безпеки України. *Матеріали круглого столу «Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті професора О.Г. Мурашина)»* (м. Київ, 21 березня 2019 року). НАВС. С. 152–157.