

КОНСТИТУЦІЙНЕ, АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 347.73.086

*Е. С. Дмитренко**,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри фінансового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

У статті визначено зміст механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави. Проаналізовано проблеми, які негативно впливають на стабільність фінансової системи України. Сформульовано окремі напрями удосконалення механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави.

Ключові слова: фінансова безпека держави, фінансова система України, загрози фінансовій безпеці, фінансова стабільність, правове забезпечення.

В статті определено содержание механизма правового обеспечения финансовой безопасности государства. Проанализированы проблемы, которые негативно влияют на стабильность финансовой системы Украины. Сформулированы отдельные направления совершенствования механизма правового обеспечения финансовой безопасности государства.

Ключевые слова: финансовая безопасность государства, финансовая система Украины, угрозы финансовой безопасности, финансовая стабильность, правовое обеспечение.

The article defines the content of the mechanism of legal provision of financial security of the state. Problems that have a negative impact on the stability of the financial system of Ukraine are analyzed. Certain directions of improvement of the mechanism of legal provision of financial security of the state are formulated.

Key words: financial security of the state, financial system of Ukraine, threats to financial security, financial stability, legal support.

*Dmytrenko E.S., Doctor of Law, Professor, Head of the Financial Law Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

SPECIFIC PROBLEMS OF THE MECHANISM OF LEGAL PROTECTION OF THE STATE'S FINANCIAL SAFETY AND THE WAYS OF SOLUTION

Постановка проблеми. В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів підвищується рівень впливу внутрішніх і зовнішніх ризиків на фінансову систему України. А тому особливої актуальності набуває питання функціонування у державі ефективного механізму забезпечення національної безпеки та фінансової безпеки як її окремого виду з метою збереження й підтримання правового порядку та належної охорони й захисту фінансової системи України. Досягнення цієї мети потребує відповідних змін в організації діяльності для протидії негативному впливу різних чинників на фінансову систему України, в тому числі удосконалення правового регулювання такої діяльності. Тому сьогодні, в умовах реформування сфери публічної фінансової діяльності визначення змісту механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави та проблем у цій сфері потребує науково та практично обґрунтованих досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти означеної проблематики досліджували вчені С. Д. Гелей, М. Д. Лесечко, Я. Й. Малик, А. І. Сухоруков та інші. Разом з тим у працях зазначених авторів не приділено належної уваги характеристичі механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави та проблем, які негативно впливають на стабільність фінансової системи України за сучасних умов її функціонування та розвитку.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави. Завданнями статті є: визначення змісту механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави; аналіз проблем, які негативно впливають на стабільність фінансової системи України; формулювання окремих напрямів удосконалення механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави.

Основні результати дослідження. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 № 964-IV (Основи) та наукових джерел сутністю національної безпеки загалом є захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам; стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз [1, с. 13].

У ст. 7 Основ також визначено сфери діяльності, і тому числі й економічну, де можливі такі загрози національній безпеці, як велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів тощо. Ці загрози стосуються сфери публічної фінансової діяльності та окремого виду національної безпеки – фінансової безпеки.

Науковці визначають фінансову безпеку як такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує:

спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси для забезпечення її соціально-економічного розвитку і обслуговування її фінансових зобов'язань [2, с. 13];

захищеність фінансових інтересів держави та суб'єктів господарювання [3, с. 235].

Загалом можна стверджувати, що фінансова безпека є станом захищеності і забезпечення фінансових інтересів особи, суспільства, держави чи окремих її адміністративно-територіальних утворень та їх захисту від різних загроз.

Механізм забезпечення фінансової безпеки є доволі складною та глибоко структурованою системою реагування на виклики сучасності, що включає такі елементи, як: об'єкт; суб'єкти; мету; завдання; показники; перелік загроз; види фінансової безпеки.

Зважаючи на викладене, розглянемо елементи механізму забезпечення фінансової безпеки.

Законодавець в ст. 3 Основ визначив перелік об'єктів національної безпеки, а саме: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне й навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. Ці ж цінності, а також фінансова система України виступають об'єктами фінансової безпеки держави. Однак, узагальненим об'єктом фінансової безпеки виступають фінансові інтереси особи, суспільства, держави, її окремих адміністративно-територіальних утворень, їх охорона та захист.

Основним суб'єктом фінансової безпеки виступає держава, що здійснює функції в цій сфері через державні органи (законодавчої, виконавчої і судової влади) та органи місцевого самоврядування. Окрему групу серед них утворюють суб'єкти забезпечення

фінансової безпеки (Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України, Національний банк України, Державна служба фінансового моніторингу та інші), наділені спеціальними повноваженнями у цій сфері.

Завдяки діяльності зазначених та інших суб'єктів забезпечення фінансової безпеки держави реалізується її мета – охорона і захист фінансових інтересів особи, суспільства, держави та її адміністративно-територіальних одиниць від різних загроз. Водночас реалізація та досягнення цієї мети передбачає виконанням низки завдань, основними з яких є такі:

профілактика та запобігання правопорушенням і злочинним посяганням на фінансову систему держави;

своєчасне виявлення реальних і потенційних загроз фінансовій системі держави, вжиття заходів щодо їх нейтралізації;

оперативне виявлення змін і негативних тенденцій у сфері публічної фінансової діяльності, своєчасне реагування на них;

виявлення та формування умов, сприятливих для ефективного здійснення публічної фінансової діяльності;

послаблення шкідливих наслідків від протиправних дій, спрямованих на підрив фінансової безпеки; збереження і ефективного використання фінансових ресурсів [1, с. 20-21].

Важливим елементом механізму забезпечення фінансової безпеки є система різних загальних та індивідуальних показників, а також система її загроз – негативних чинників чи умов, які ускладнюють (унеможливають) реалізацію важливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави та створюють небезпеку фінансовій незалежності України [1, с. 24].

Так, завдяки системі різних загроз (внутрішніх, зовнішніх, реальних, потенційних) оцінюється стан фінансової безпеки. Якщо внутрішні загрози пов'язані з несприятливими процесами у фінансовій системі України, то зовнішні – у світовій фінансовій системі. Натомість, реальні загрози є такими, що вже виникли, а потенційні – які можуть виникнути. Негативний вплив загроз є особливо відчутним для бюджетної системи України, важливим чинником стабільності та збалансованості якої є джерела фінансування Державного бюджету України (Держбюджету) та державного боргу. Натомість, незбалансованість Держбюджету, щорічне зростання його дефіциту та видатків на погашення й

обслуговування державного боргу поряд з іншими є реальними загрозами фінансовій безпеці держави.

Продовжуючи дослідження, вважаємо за доцільне більш детально розглянути механізм забезпечення безпеки банківської системи України, оскільки на сьогодні саме ця сфера потребує пильної уваги через існування різних загроз, які негативно впливають та стан та стабільність банківської системи України, а, отже, – й на фінансову систему України в цілому.

Варто зазначити, що безпека банківської системи України є станом захищеності і забезпечення життєво важливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави у цій сфері та їх захист від різних загроз.

Стосовно елементів механізму аналізованого виду фінансової безпеки, то її об'єктом виступає банківська система України в цілому та окремі банки, а суб'єктами забезпечення – органи, що здійснюють функції в цій сфері: Національний банк України (НБУ), Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг). Саме ці суб'єкти наділені повноваженнями щодо здійснення діяльності, змістом якої є забезпечення безпеки банківської системи України. Однак особливістю такої діяльності є наявність мети – підтримання безпечно рівня функціонування банківської системи України та окремих завдань, спрямованих на досягнення цієї мети. На нашу думку, механізм забезпечення безпеки банківської системи України передбачає реалізацію з-поміж інших таких завдань: оперативне реагування на виявлені зміни й негативні тенденції у банківській системі України; своєчасне виявлення загроз та вжиття заходів щодо їх нейтралізації; запобігання протиправним посяганням на банківську систему України та послаблення шкідливих наслідків у випадку їх вчинення.

Іншим не менш важливим елементом механізму забезпечення безпеки банківської системи України є показники, якими визначається стан такої безпеки. Зокрема такими є: кількість банків; частка іноземного капіталу; обсяг наданих кредитів; обсяг вкладів юридичних та фізичних осіб; курс гривні до основних іноземних валют; ставка рефінансування НБУ; відсоткові ставки за кредитами і депозитами; розмір золотовалютних запасів країни тощо.

Однак стан безпеки банківської системи України в більшій мірі характеризується її стійкістю до впливу різних загроз, основ-

ними серед яких можна назвати недосконалість правової, організаційної та інституціональної бази у цій сфері, політичну нестабільність, масштаби тіньової економіки, рівень корупції в державі. Іншими загрозами виступають: поглиблення загальної кризи неплатежів у державі; відмивання «брудних» коштів та їх легалізація; слабкий захист банківських телекомунікацій від несанкціонованого введення в обіг фіктивних і підроблених банківських документів; використання для операцій із незаконного переведення коштів у готівку банківських цінних паперів (векселів, ощадних сертифікатів тощо); поширення обсягів позабанківського грошового обігу; несвоєчасні та малоефективні заходи по захисту інтересів вкладників банків; слабка роль НБУ із нагляду за діяльністю банків з метою недопущення їх неплатоспроможності та банкрутства тощо [4, с. 58–59]. Окрім того, недостатній обсяг безготівкових розрахунків у грошовому обігу, використання суб'єктами господарювання готівкових розрахунків з метою ухилення від оподаткування, проблеми платежів з використанням пластикових карток [1, с. 40] також є тими чинниками, що не сприяють гарантуванню фінансової безпеки банківської системи України.

Вплив цих та інших загроз особливо був відчутним для банківської системи України у найбільш складний період фінансової кризи (2014–2015 рр.), викликаної як політичною, так і економічною нестабільністю. Зазначені чинники спричинили такі негативні явища, як відплив вкладів фізичних осіб з банківської системи України (їх обсяг за 2014 р. скоротився на 126 млрд грн), зростання частки простроченої заборгованості за кредитами (станом на 01.01.2015 р. цей показник загалом по банківській системі дорівнював 13,5 %, на 01.11.2015 р. – 20,4 %), значні обсяги докапіталізації ряду банківських установ, скорочення кредитних портфелів тощо.

Окрім того, протягом 2014–2015 рр. тривав процес очищення та оздоровлення банківської системи шляхом виведення з ринку проблемних банків та установ, що займалися відмиванням коштів або іншими сумнівними транзакціями: у 2014 р. у 33 банки було введено тимчасову адміністрацію, були прийняті рішення про ліквідацію 17 банків, у 51 банк призначено кураторів; у 2015 р. НБУ визнав неплатоспроможними 27 банків). Так, низку порушень було виявлено у банках «Велес» (спроба незаконно вивести за кордон близько 460 млн дол.); «Михайлівський» (виведення з

банку 870 млн грн. коштів вкладників і доведення фінансової установи до неплатоспроможності), «Хрещатик» (погашення кредитної заборгованості підприємств, пов'язаних з акціонерами банку, за кошти з рахунків інших юридичних та фізичних осіб) [5].

З огляду на наявні загрози важлива роль у їх мінімізації та нейтралізації належить правовому механізму забезпечення фінансової безпеки, організаційні основи щодо якого визначені у Законі України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV (статті 1 і 7), Законі України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. № 2121-III (статті 1, 9, 71). Такий механізм передбачає здійснення уповноваженими суб'єктами діяльності, спрямованої на: забезпечення дотримання банками та іншими суб'єктами банківського нагляду законодавства України і встановлених нормативів; аналіз стану фінансової системи щодо фінансової стабільності; обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків банківської групи; здійснення перевірок з метою визначення рівня безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів НБУ тощо.

Окрім того НБУ з метою забезпеченням стабільності банківської системи відповідно до ст. 7¹ Закону України «Про Національний банк України» має право визначати тимчасові особливості регулювання та нагляду за банками, сутністю яких є: застосування економічних нормативів; формування та використання резервів для відшкодування можливих втрат за активними операціями банків; запроваджувати обмеження на їх діяльність, у тому числі обмежувати або забороняти видачу коштів з поточних і вкладних (депозитних) рахунків фізичних і юридичних осіб, а також обмежувати або тимчасово забороняти проведення валютних операцій на території України, зокрема операцій з вивезення, переказування і пересилання за межі України валютних цінностей.

Наявність ознак нестійкого фінансового стану банківської системи, а також обставин, що загрожують її стабільності підтверджується відповідним рішенням Ради з фінансової стабільності (Ради), основним завданням якої відповідно до положень Указу Президента «Про Раду з фінансової стабільності» від 24.03.2015 р. № 170/2015 є своєчасне виявлення поточних і потенційних зов-

нішніх і внутрішніх загроз і системних ризиків для забезпечення фінансової стабільності й мінімізації їх негативного впливу на фінансову систему держави. Відповідно до цього завдання Рада виявляє, аналізує, здійснює оцінку та моніторинг загроз і системних ризиків для фінансової системи держави.

За сучасних умов військового конфлікту та анексії Російською Федерацією українських територій питання захисту фінансової системи України в цілому та окремо – банківської системи від різних загроз є вельми актуальними. Іншими проблемами є належне регулювання банківської діяльності та відсутність ефективного банківського нагляду. Зазначені чинники призвели до стрімкого зростання кількості установ, які не мали наміру виконувати функції класичного фінансового посередництва і розглядалися акціонерами виключно як інструмент фінансування пов'язаних бізнесів. Такі фінансові установи зазвичай використовувалися (і використовуються) для видачі кредитів позичальникам афілійованим із власниками банківських установ, підприємствам з ознаками фіктивності, для виведення майна з-під застави шляхом переведення права власності на третіх осіб, а також для виведення коштів через кореспондентські рахунки в іноземних банках.

З урахуванням зазначеного, вважаємо, що основним спрямуванням фінансово-правового механізму гарантування безпеки банківської системи України має бути запобігання порушенням банківського законодавства. Це, в свою чергу, вимагатиме прийняття у найближчій перспективі важливих рішень з метою підтримки стабільності банківської системи. Так, для відновлення довіри до неї фізичних осіб доцільно підвищити розмір гарантованої суми відшкодування коштів за вкладками. Це сприятиме не лише довгостроковому розміщенню вкладів у банках, а й покращенню кредитування юридичних і фізичних осіб. З цією ж метою варто зменшити ставки за кредитами, наближаючи їх до рівня європейських країн.

Мінімізації впливу негативних чинників на банківську систему України також сприятиме впровадження норм Основних принципів ефективного нагляду Базельського комітету з питань банківського нагляду 1997 р. (переглянуті в 2006 р.), «Базель I (1988 р.)», «Базель II (2004 р.)» до банківського законодавства України. А тому, з урахуванням зазначеного, доцільно внести зміни до відповідних норм банківського законодавства, якими передбачити удосконалення меха-

нізму банківського контролю та взаємодії НБУ з правоохоронними органами й органами фінансового контролю.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, зважаючи на викладене, можна узагальнити, що змістом правового механізму забезпечення фінансової безпеки є здійснення уповноваженими суб'єктами діяльності, спрямованої на підтримання безпечного рівня функціонування фінансової системи та своєчасне виявлення загроз у цій сфері.

З метою мінімізації негативного впливу загроз на стабільність фінансової системи України доцільно з-поміж інших заходів також внести відповідні зміни до фінансового та іншого законодавства, удосконалити механізм фінансового контролю та банківського нагляду, а також взаємодії суб'єктів їх здійснення.

Сформульовані у статті положення можуть слугувати подальшим науковим розробкам питань механізму правового забезпечення фінансової безпеки в цілому та її окремих видів.

Список використаних джерел:

1. *Дмитренко Е.С.* Юридична відповідальність суб'єктів фінансово-права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 591 с.
2. *Сухоруков А.І.* Сучасні проблеми фінансової безпеки України: Монографія. – К.: Академпрес, 2005. – 140 с.
3. *Лесечко М.Д., Малик Я.Й, Гелей С.Д.* Економічна безпека України: внутрішні та зовнішні чинники: Навчальний посібник. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2002. – 256 с.
4. *Дмитренко Е.С.* Загрози фінансовій безпеці держави: юридичний зміст та правовий аналіз // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 57–59.
5. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень «Основні загрози безпеці банківської системи України та шляхи їх подолання». URI: <http://www.niss.gov.ua/articles/2125/>

References

1. Dmytrenko E.S. (2009). Legal liability of the subjects of financial law in the mechanism of legal provision of financial security of Ukraine. Monohrafiya. Kyiv. Yurinkom Inter, 591 (in Ukr.).
2. Sukhorukov A. I. (2005). Modern problems of financial security of Ukraine. Monohrafiya. K. Kyiv. Akadempres, 140 (in Ukr.).
3. Lesechko M.D., Malyk Ya.Y, Heley S.D. (2002). Economic security of Ukraine : internal and external factors. Navchal'nyy posibnyk. L'viv. Vydavnychyu tsentr LNU imeni Ivana Franka, 256 (in Ukr.).

4. Dmytrenko E.S. (2003). Threats to the financial security of the state: legal content and legal analysis. *Visnyk prokuratury (Bulletin of the Prosecutor's office)*, 1, 57-59 (in Ukr.).

5. Analytical note of the National Institute for strategic studies «The Main threats to the security of the banking system of Ukraine and ways of overcoming them». URI: <http://www.niss.gov.ua/articles/2125/>(in Ukr.).

УДК 342.9.

А. В. Омельченко*,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються адміністративно-правові засади використання міжнародної технічної допомоги в Україні.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, донор, виконавець, бенефіціар, реципієнт, державна реєстрація проектів (програм), акредитація виконавців, моніторинг проектів (програм).

В статье исследуются административно-правовые основы использования международной технической помощи в Украине.

Ключевые слова: международная техническая помощь, донор, исполнитель, бенефициар, реципиент, государственная регистрация проектов (программ), аккредитация исполнителей, мониторинг проектов (программ).

This article explores the administrative and legal framework for the use of international technical assistance in Ukraine.

Keywords: international technical assistance, donor, executor, beneficiary, recipient, state registration of projects (programs), accreditation of executors, monitoring of projects (programs).

*Omelchenko A.V.. Doctor of Law. Professor. Head of the Civil and Labor Law Department in Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman