

До питання вдосконалення організаційно-правового забезпечення фінансової безпеки України

К.С. Радзівіл

аспірант кафедри
правознавства
Київського національного
торговельно-економічного
університету

Науковий керівник

Ю.І. Крегул
кандидат юридичних
наук, професор, завідувач
кафедри правознавства
Київського національного
торговельно-економічного
університету

У статті подано визначення поняття «державне фінансове регулювання» та вказано шляхи його вдосконалення, з метою покращення організаційно-правового забезпечення фінансової безпеки України.

В статті дано определение понятия «государственное финансовое регулирование» и указаны пути его совершенствования, с целью улучшения организационно-правового обеспечения экономической безопасности Украины.

The purpose of this article is to improve organizational and legal support of the financial security of Ukraine. The author gave a definition of the state financial regulation and ways of its improvement.

Ключові слова: державне регулювання, державне фінансове регулювання, державна фінансова безпека, концепція державної фінансової безпеки, забезпечення державної фінансової безпеки.

Постановка проблеми

Ураховуючи нинішню складну ситуацію у сфері забезпечення державної фінансової безпеки, важливого значення набуває вдосконалення державного регулювання фінансової сфери України, оскільки із здобуттям незалежності державна влада та управління соціальними інститутами поступово здійснюються не лише на організаційно-розпорядчих засадах. Сучасні умови державотворення вимагають подальшого розроблення та запровадження, поряд із державним управлінням, більш демократичних засобів впливу на всі сфери суспільного життя й адміністративно-політичні процеси.

Викладене, безумовно, стосується й фінансової сфери України. Одним із таких демократичних засобів є державне регулювання, що набуває все більшого значення та поширення. Як зазначається в сучасному академічному адміністративному праві, поняття державного регулювання досить часто використовується в наукових дослідженнях, політичній літературі, науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах, що є свідчен-

ням значної уваги до вказаного питання як науковців, так і практиків [1, с. 63].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблема державного регулювання фінансових відносин певною мірою перебуває в полі зору таких дослідників: В. Авер'янова, А. Бейкуна, Ю. Битяка, Є. Кубка, Є. Курінного, В. Развадовського, Н. Саніахметової, Ф. Фіночко та інших. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, у яких досліджується вказана проблема, вона залишається до кінця не вирішеною, особливо щодо свого смислового наповнення. Вказане призводить до різного тлумачення цього явища та невизначеності його сутності взагалі, що позначається на проблематиці державного фінансового регулювання зокрема [1, с. 63].

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

На нашу думку, перед дослідженням питання вдосконалення державного фінансового регулювання України доцільно розглянути зміст поняття «державне регулювання» в загальному розумінні, оскільки

ки воно істотно впливає на формування смислового наповнення поняття «державне регулювання фінансової сфери», що, безумовно, є його складовою.

Формулювання цілей статті

Метою статті є сприяння покращенню організаційно-правового забезпечення фінансової безпеки України, формулювання визначення такого важливого поняття, як «державне фінансове регулювання», окреслення основних шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження

Варто зазначити, що теоретико-прикладні дослідження вчених-адміністративістів свідчать про багатоаспектність поняття «державне регулювання», відсутність єдиного, універсального концептуального наукового розуміння цього терміна. Як правило, правова природа державного регулювання науковцями розглядається в контексті дослідження якоїсь однієї конкретної суспільно-державної сфери, що не дає змоги узагальнено охарактеризувати його зміст і сутнісні ознаки. Причому питанню саме державного регулювання фінансової сфери вченими-юристами приділено дуже мало уваги.

Більше того, існуючі поняття та визначення сфери дії державного регулювання, навіть щодо однієї галузі, наприклад, економіки, теж тлумачаться занадто широко, унаслідок чого набувають зайвої абстрактності [2, с. 120].

Аналіз наукових праць, присвячених державному регулюванню, яскраво свідчить, що цей процес сприймається науковцями переважно як здійснюваний державою вплив на суспільні відносини, зумовлений інтересами, потребами суспільства та держави. Цей аспект розуміння державного регулювання передає активну сутність правового явища, що розглядається, його дієвий, організаційно-розпорядчий характер. На відміну від зазначеного, інший аспект державного регулювання пов'язаний із вільним і широким вибором засобів організації суспільних відносин суб'єктами управління, більш пасивними умовами функціонування об'єктів. Таке

розуміння державного регулювання передбачає відсутність чітких адміністративно-правових механізмів впливу на керувані об'єкти.

Слід зазначити, що державне регулювання частково ототожнюється з державним управлінням, оскільки з переходом до ринкових відносин останнє набуває регулятивного характеру, що виявляється в появі функції регулювання, метою якого є приведення об'єкта до впорядкованого стану, тому наповнено воно організаційним змістом [3, с. 18].

Представник першої точки зору стосовно змісту державного регулювання Н. Санихметова, розглядаючи організаційно-правові аспекти регулювання підприємницької діяльності в Україні, визначає державне регулювання як засновану на законодавстві одну з форм державного впливу шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні [2, с. 122]. Аналогічною є позиція Г. Атаманчука, на переконання якого регулювання – це процес встановлення та практичного виконання певних правил (норм) поведінки [4, с. 550].

Проте, на нашу думку, такі погляди говорять про безумовну імперативність державного регулювання, тоді як його основною метою повинно бути втручання лише для допомоги та стимулювання тих чи інших відносин.

Існує також інший погляд на поняття «державне регулювання». Його більш широко тлумачення пропонують Є. Кубко та А. Бейкун. Перший вважає, що державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави та за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. На його думку, державне регулювання передбачає кілька варіантів майбутньої діяльності керіваних об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно [1, с. 66].

Такий підхід суттєво звужує значення державного регулювання, говорячи лише

про контрольні функції органів державної влади.

Сучасне вчення про державне регулювання як категорію похідну щодо державного управління, про певну тотожність цих способів державного впливу сформовано в працях таких дослідників, як: Ю. Битяк, С. Курінний, В. Развадовський, Ф. Фіночко. Однак, попри визнання зазначеними авторами управлінської природи державного регулювання, сутність останнього, завдяки окремим елементам, особливостям державного управління, розкривалася ними по-різному, тобто неоднозначно. Так, в основному державне регулювання розглядається як діяльність абсолютно тотожна державному управлінню; як видова категорія державного управління; як функція державного управління.

Аналіз співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права дає змогу дійти висновку, що становлення системи державного регулювання не зменшує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що між державним управлінням і державним регулюванням принципової різниці немає, оскільки їхня мета єдина. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи – управління. Відмінність полягає в ступені впливу керуючого на керованого й рівні підпорядкованості або відсутності підпорядкованості [5, с. 13].

Характеризуючи інший аспект розуміння державного регулювання, С. Курінний пояснює, що це поняття потрібно сприймати не як альтернативу державному управлінню, а як його сучасний різновид, що характеризується спрощеним форматом здійснення з делегуванням функцій самоврядним органам (у тому числі приватним суб'єктам). Однак державне регулювання, як і повноцінний формат державного управління, повинно забезпечувати бажаний для суспільства кінцевий результат реалізації його потреб та інтересів. Якщо цього не відбувається, формат державного регулювання має бути замінений на повноцінне виконання функцій державного управління в

традиційному (повному) форматі [6, с. 258-259].

Викладене свідчить, що сучасна адміністративно-правова наука розглядає державне регулювання в таких варіантах: як активно-вольову, цілеспрямовану діяльність держави, її органів, уповноважених здійснювати регулюючий вплив (активний аспект державного регулювання) і як діяльність держави та її органів, що безпосередньо не керують соціальними процесами, однак своїми діями сприяють їхній організації й упорядкуванню (пасивний аспект державного регулювання).

Автори дотримуються позиції, що державне регулювання за своєю суттю є одним із засобів врегулювання й упорядкування суспільних відносин, яке, на відміну від державного управління, слід визнати ліберальним важелем впливу на соціальні об'єкти. Така якість державного регулювання пояснюється мінімальним втручанням держави в діяльність керованих об'єктів та їх можливістю діяти у визначених межах на власний розсуд. Набуває подальшого практичного поширення ідея формування між цими суб'єктами правовідносин, заснованих на принципах партнерства, рівності їх правового статусу та взаємовідповідальності.

Державне регулювання має підзаконний характер, оскільки здійснюється відповідно до Конституції та законів України, нормативно-правових актів і спрямоване на їх виконання. Попри те, що таке регулювання відіграє не останню роль у забезпеченні інтересів держави та суспільства, налагодженні стабільних соціальних зв'язків, процес його здійснення в чинному законодавстві не отримав належного закріплення. Так, наразі не прийнято ні Концепцію, ані Стратегію забезпечення фінансової безпеки України на законодавчому рівні, що призводить до суттєвих фінансових та адміністративних втрат.

Крім того, спрямування державного регулювання на впорядкування певної суспільно-державної діяльності дає змогу говорити про його організаційну сутність.

Як слушно зазначає В. Бевзенко, «державне регулювання здійснюється із по-

двійною метою: сприяння захисту, здійсненню та відновленню суспільних і державних інтересів; організації й упорядкування системи соціальних відносин» [7, с. 110].

Виникнення, зміна, розвиток і припинення правовідносин із приводу врегулювання соціальних і державних потреб цілком залежать від волі як фізичних і юридичних осіб, так і органів виконавчої влади, що за обставин, передбачених законодавством, діють на власний розсуд. Тому, на нашу думку, слід визнати, що сутність державного регулювання нерозривно пов'язана з диспозитивним методом упорядкування правовідносин, застосування якого однак не виключає потреби у використанні імперативного способу врегулювання суспільних відносин.

Поряд із викладенням загального змісту та основних ознак державного регулювання варто ще раз зазначити, що питанню дослідження та вдосконалення державного регулювання у фінансовій сфері нині приділяється занадто мало уваги як ученими-юристами, так і практиками, що у цілому негативно впливає на процес забезпечення фінансової безпеки України. Свідченням цього є відсутність навіть визначення поняття «державне фінансове регулювання» в національній юридичній літературі.

Наразі поняття «державне регулювання» охоплює лише незначну частину фінансових правовідносин, а саме – сферу фінансових послуг, і, відповідно, знайшло своє відображення в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [8]. Таке становище, на нашу думку, суттєво стримує розвиток фінансової сфери та негативно впливає на можливість держави належним чином здійснювати контроль над нею, а відтак і забезпечувати фінансову безпеку країни.

Таким чином, керуючись необхідністю вдосконалення державного фінансового регулювання як важливої складової в процесі забезпечення державної фінансової безпеки в Україні, пропонуємо визначити державне фінансове регулювання як здійснення уповноваженими (незалежними)

державними органами, у межах чинного законодавства, адміністративно-правового впливу на суспільні відносини, що виникають під час задоволення фінансових інтересів будь-якими суб'єктами в державі, який виявляється у формі встановлення альтернативних варіантів (правил) поведінки учасників цих відносин із метою всебічного врахування їхніх інтересів та забезпечення державної фінансової безпеки.

Слід зауважити, що державне фінансове регулювання потребує вдосконалення в кожній із таких складових: бюджетна, податкова, банківська, валютна, грошово-кредитна тощо. У кожній із зазначених галузей державне регулювання має своє значення, методи та цілі впливу.

Удосконалення державного фінансового регулювання, на нашу думку, повинно здійснюватися за двома основними напрямками: перший – удосконалення організаційної структури та функціонального наповнення органів державного фінансового регулювання; другий – удосконалення нормативно-правової бази державного фінансового регулювання.

Необхідно зазначити, що обидва напрями є однаково важливими для забезпечення державної фінансової безпеки, оскільки по суті покликані збалансувати інтереси суспільства та держави.

Крім того, усі питання щодо вдосконалення діяльності державних органів, що здійснюють державне регулювання у фінансовій сфері, мають особливу актуальність, оскільки від їх вирішення значною мірою залежить ефективність забезпечення державної фінансової безпеки.

Важливим кроком у цьому напрямі став Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р., що започаткував новий етап проведення адміністративної реформи в Україні [9]. Ним передбачено істотні зміни в структурі виконавчої влади. Усього визначено шість типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори й органи зі спеціальним статусом. Із 112 органів

центральної виконавчої влади створено 63. Із них – 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій. Найбільш резонансними заходами, згідно з цим указом, стали скорочення кількості міністерств (із 20 до 16), поєднання посад віце-прем'єр-міністрів і міністрів, доручення скоротити кількість державних службовців не менше ніж на 30%.

Такі кроки, у разі їх завершення та закріплення на нормативному рівні матимуть позитивний вплив на забезпечення державної фінансової безпеки, оскільки вже зараз можна констатувати перші кроки в напрямі вироблення галузевої структури Кабінету Міністрів України – наприклад, запроваджено функціональний поділ міністерств: немає окремо Міністерства освіти і науки України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, натомість є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України; немає окремо Міністерства палива та енергетики України та Міністерства вугільної промисловості України, натомість – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; реорганізовано Міністерство економіки України в Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, на яке покладено функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики; реорганізовано Міністерство транспорту та зв'язку України в Міністерство інфраструктури України тощо.

Важливо, що реформа, поки що хоча б теоретично, розмежовує політичні та адміністративні посади: глави міністерств займаються політикою, формують політичну стратегію розвитку кожної окремої галузі, натомість адміністративні функції покладено на різні агентства та служби. Крім того, можна відзначити намагання чітко окреслити місії центральних органів виконавчої влади, інституційно виокремлювати органи, що здійснюють контроль-наглядні функції (інспекції), а також керування об'єктами державної власності (агентства). Водночас схоже, що визначені указом служби поєднувати-

муть функції з надання адміністративних послуг і вже згадані контроль-наглядні функції. Тобто, в цьому разі не виключено збереження інституційного конфлікту інтересів.

Говорячи про забезпечення фінансової безпеки, необхідно зауважити, що саме зазначеним указом президента В. Януковича на Міністерство економічного розвитку і торгівлі, створене в результаті реорганізації Міністерства економіки України, покладено функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики, що, на нашу думку, матиме позитивний вплив на забезпечення державної фінансової безпеки [9].

Поряд із цим, варто вказати на недоліки такої реформи, що суттєво впливають на стан державного регулювання у фінансовій сфері та забезпечення державної фінансової безпеки.

Найбільше занепокоєння викликає те, що статус центральних отримали всі органи виконавчої влади. Отже, замість ліквідованих урядових органів усі інші органи зростають у статусі: стають центральними й залежними насамперед від президента – їхніх керівників і навіть заступників призначатиме президент, тому можливості вчасно реагувати на проблеми та вирішувати їх значно зменшаться. Такі перетворення суттєво знижують ефективність зазначених органів у сфері забезпечення державної фінансової безпеки через їхню залежність від однієї особи. Інтенсивність фінансових процесів вимагає швидких і рішучих дій, а відтак самостійності та неупередженості керівників державних органів, що відповідають за вказану сферу. Але тотальний контроль президента не лише уповільнює роботу, а й впливає на результати діяльності.

Поряд із цим, для належного здійснення державного фінансового регулювання уповноваженими державними органами в Україні повинна бути розроблена та закріплена на нормативному рівні відповідна концепція як документ, що визначає би основні напрями й цілі здійснення реформ

у сфері забезпечення державної фінансової безпеки.

Висновки

Для вирішення вказаних проблем пропонуємо Кабінету Міністрів України спільно з Національним банком України, Міністерством фінансів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі, із залученням спеціалістів Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при РНБОУ розробити «Концепцію забезпечення державної фінансової безпеки», яка враховувала б орієнтацію зовнішньої політики на інтеграцію в європейські структури і специфіку функціонування фінансової системи України та спиралася на досвід європейських держав у цьо-

му питанні. Крім того, вказана концепція мала б на меті чітко окреслити завдання конкретних органів державної влади для досягнення поставлених цілей, визначила б коло проблемних питань та шляхи їх вирішення.

Концепція, на нашу думку, у разі її розроблення та прийняття на найвищому законодавчому рівні, повинна стати запорукою чіткого послідовного та системного вдосконалення державного фінансового регулювання України і таким чином забезпечення фінансової безпеки держави.

Загалом, урахування вказаних пропозицій позитивно позначиться на державному фінансовому регулюванні, що у свою чергу суттєво вплине на забезпечення державної фінансової безпеки.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т.1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. *Саниахметова Н.А.* Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н.А. Саниахметова. – Одесса, 1998. – 232 с.
3. *Развадовський В.Й.* Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.Й. Развадовський. – Харків, 2004. – 38 с.
4. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М., 2005. – 584 с.
5. Адміністративне право України / Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. Битяка. – Харків, 2001. – 528 с.
6. *Курінний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України / Є.В. Курінний. – Дніпропетровськ, 2004. – 340 с.
7. *Бевзенко В.* Поняття та ознаки державного регулювання / В. Бевзенко // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – №11. – С. 110.
8. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – С. 1.
9. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – С. 15.