

УДК 342.531.41 (477)

О. Є. Костюченко*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри менеджменту**(Харківський інститут банківської справи**Університету банківської справи НБУ)*

ПАРЛАМЕНТ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Світова фінансова криза 2008 р. призвела до погіршення стану ліквідності українських банків, зменшення реальних доходів населення, зростання курсу іноземних валют тощо. Такий вплив зовнішніх загроз фінансовій безпеці України свідчить про необхідність підвищення рівня захищеності фінансової системи держави. У зв'язку з цим закони є обов'язковим атрибутом правового забезпечення фінансової безпеки, зміст якого зумовлений специфікою соціально-економічного розвитку країни. Конституція України закріплює, що Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в державі, а отже, забезпечення фінансової безпеки на рівні закону є прерогативою парламенту України. Аналіз змісту ст. 85 Конституції України [1] дає можливість виділити сфери діяльності вітчизняного парламенту, що торкаються питань фінансової безпеки в Україні, однак ключовою серед них безперечно є законодавча діяльність. Діяльність Верховної Ради щодо ухвалення законів суттєво впливають на процес як удосконалення правового регулювання відносин із забезпечення фінансової безпеки, так і управління фінансовою безпекою в державі.

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О.Є. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koifbu.pdf>.

У літературі проблемам законодавчого процесу приділяється багато уваги, однак в аспекті забезпечення фінансової безпеки ці проблеми ще не знайшли свого відображення. Саме з метою вирішення проблем законодавчого забезпечення фінансової безпеки в Україні ми розглянемо діяльність вітчизняного парламенту. Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення правотворчої діяльності Верховної Ради України щодо оперативного та адекватного забезпечення фінансової безпеки та створення правових умов протистояння загрозам фінансовій безпеці зовнішнього та внутрішнього характеру. Науково-теоретичним підґрунтям цієї статті стали праці Кислого П., Перерви Ю., Погорелової З., Приходько Х., Развадовської М., Снігур І., Чарльза З., Ющика О.

Так, повноваження народних депутатів щодо прийняття законів, набагато складніші ніж просте голосування по законопроекті. Законодавча функція парламенту має свою специфіку, і тут слід погодитись з І. Й. Снігур, яка вказує на те, що через законодавчу функцію фактично реалізуються всі інші парламентські функції [2, с. 16]. Досліджуючи проблему прийняття законів, О. І. Ющик пише: "Зміст законодавчого процесу становить формування системи законів держави шляхом вироблення особливих управлінських рішень – законодавчих актів, тобто первинних нормативно-правових актів ("джерел права"), в яких втілюється юридичний закон як система санкціонованих державою як необхідних правил поведінки, структурованих в юридичні норми... Сутність законодавчого процесу полягає в тому, що він є правотворчим процесом, який здійснюється на підставі рішення верховної державної влади, заінтересованої в зміні нормативного змісту або форми вираження законів держави шляхом специфічної юридичної діяльності державного апарату – законодавчої діяльності" [3, с. 8-9]. У цілому в науковій літературі

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О. С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koifbu.pdf>.

дослідженню діяльності парламенту з прийняття законів та законодавчому процесу приділено багато уваги як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, однак, говорячи про цю компетенцію парламенту в контексті правового забезпечення фінансової безпеки, слід зважити на певну специфіку такої роботи.

Перше, прийняття законів з питань фінансової безпеки не повинно мати форму політичної боротьби влади та опозиції, бо в кінцевому підсумку такі закони призначені підтримувати, зміцнювати рівень фінансової безпеки в державі та сприяти соціально-економічному зростанню країни. Торкаючись проблеми політичної боротьби в парламенті, серед негативних її наслідків слід відмітити створення значної кількості альтернативних законопроектів, які мають штучний характер та є інструментом затягування рішень парламенту України, а наслідок цього – неналежна реалізація парламентом функцій з управління державними справами. Дослідивши проблему штучних альтернативних законопроектів, З. О. Погорелова дійшла висновку, що для зменшення кількості таких альтернативних законопроектів їх необхідно направляти в комітети для розгляду як доповнення і пропозиції до основного законопроекту [4, с. 11]. Підтримуючи таку пропозицію щодо оптимізації роботи над законопроектами, вважаємо, що це сприятиме усуненню низки політично забарвлених "дебатів" з регламентації питань, окреслених у документі.

Разом із тим, слід наголосити, що така колективна (сумісна) робота народних депутатів цілком відповідатиме виконанню ними представницької функції Верховної Ради. Ця функція, як обґрунтовано доводить Х. В. Приходько, "полягає в представництві українського народу – громадян України всіх національностей у здійсненні законодавчої влади шляхом виявлення, узагальнення, узгодження, формування, реалізації та

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О. С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koyfbu.pdf>.

захисту його інтересів" [5, с. 5]. Слід погодитися з авторкою в тому, що "функції Верховної Ради України – це основні напрями і види її діяльності, що відображають сутність, зміст та призначення Верховної Ради України в державі та суспільстві як органу законодавчої державної влади, пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України та іншими конституційно-правовими актами, відповідно до її місця та ролі в механізмі Української держави для досягнення завдань та мети" [5, с. 9-10]. У кінцевому підсумку завданням та метою діяльності парламенту є не тривалий процес узгодження інтересів держави (громадян), а результати такого узгодження, які отримали належне оформлення в ухвалених законах. Результативність реалізації представницької функції парламентом досягається дієвістю та ефективністю ухвалених законів. На наш погляд, із позиції дієвості та ефективності законів наявність альтернативних законопроектів як окремої форми оформлення пропозицій щодо вдосконалення законодавства суттєво не впливає на процес узгодження інтересів, зокрема, інтересів економічних суб'єктів з питань фінансової безпеки.

Поряд із викладеним звернемо увагу на положення ст. 100 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України". Так, ця стаття закріплює, що альтернативними вважаються законопроекти, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та повторюють за суттю положення щодо регулювання одних і тих же суспільних відносин [6]. Отже, якщо предмет регулювання та коло регульованих питань по суті повторюються, так чи є необхідність в альтернативному законопроекті? Вважаємо, що робота з опрацювання законопроекту передбачає його розгляд і обговорення, де в робочому порядку альтернативні пропозиції можуть бути враховані. Узявши до уваги наведене, вважаємо, що в цьому

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О.С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koymbu.pdf>.

питанні законодавство має бути змінено з урахуванням висловленої пропозиції. Наприклад, у ст. 100 Закону України "Альтернативні пропозиції до законопроектів" слід закріпити: "Альтернативні пропозиції до законопроектів – це пропозиції, які містять положення, що регулюють однакове коло питань та схожі за суттю положень і регулюють одні й ті ж суспільні відносини, але містять відмінності в пропозиціях щодо правил поведінки учасників регульованих відносин". Далі за текстом чинної редакції статті, замінивши слово "законопроекти" в усіх його відмінках на словосполучення "пропозиції до законопроектів". Ст. 110 "Особливості розгляду альтернативних законопроектів" та п. 3 ст. 50 "Рішення про одноразове відхилення (ad hoc) від процедур, передбачених цим Регламентом" також підлягає редагуванню відповідно до висловлених пропозицій. Запропоновані зміни стосуються лише альтернативних пропозицій до законопроектів, які вносяться народними депутатами після надання їм для ознайомлення запропонованого (першого) законопроекту, тобто не змінюючи порядок голосування пропозицій і поправок на пленарному засіданні Верховної Ради, як це передбачено ст. 45 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України". Допомогти подолати проблему штучних законопроектів може введення принципу "дисконтинуїтету". З метою впровадження якого у Регламент Верховної Ради слід внести статтю, яка б закріплювала принципи роботи Верховної Ради, де й закріпити принцип "дисконтинуїтету".

Друге, ухвалення законів з питань фінансової безпеки має відбуватися з беззаперечним урахуванням позиції фахівців у сфері фінансової безпеки, як це передбачено п. 1 ст. 103 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [6], а не пропозицій з політичної зручності чи інтересів. Слід ураховувати, що коло питань, які планується врегулювати, мають

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О.С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koymbu.pdf>.

специфіку, для розуміння якої необхідно мати спеціальні знання, а отже, експертний висновок спеціалістів у сфері фінансової безпеки обов'язково має супроводжувати процедуру прийняття законопроекту. У регулюванні таких специфічних відносин як відносини з фінансової безпеки одного бажання врегулювати означені відносини недостатньо. Не применшуючи роль народних депутатів у підготовці законопроектів у комітетах Верховної Ради України [6], слід зазначити, що робота над такими проектами проводиться із залученням спеціалістів апарату парламенту, які забезпечують належний рівень дотримання правил юридичної техніки й адекватність застосування юридичної термінології та інструментарію. Разом із тим, результат такої роботи та своєрідна специфіка відносин у сфері фінансової безпеки вимагають не лише ретельної роботи над текстом законопроекту, а й мінімізації подальших змін тексту запропонованого законопроекту в процесі його обговорення в сесійній залі парламенту. На проблему низького рівня правової культури й техніки законотворчості звертає увагу О. І. Ющик [7, с. 91], роблячи висновок, що означена проблема міститься в межах загальної проблеми розуміння сутності законодавчого процесу [7, с. 95]. В аспектах вирішення обговорюваної проблеми відносно якості законів у науковій літературі висловлюється така думка: "Для покращення юридико-технічного рівня законодавства України необхідно затвердити на державному рівні Правила укладання законів, у яких би методологія законодавчого процесу отримала характер загальнообов'язкових процедурно-технологічних вимог" [8, с. 15]. Ми не погоджуємося з такою пропозицією з таких причин: (а) намагання накласти регламенти на всі дії щодо роботи зі створення проектів законів не набагато покращить тексти законопроектів, бо в процесі обговорення проектів народні депутати вносять зміни до текстів таких документів.

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О. С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koyfbu.pdf>.

Більше того, в апараті Верховної Ради України діє колектив спеціалістів, які беруть участь у підготовці законопроектів (без права прийняття рішень); (б) якби такі правила й були прийняті, то методологія законодавчого процесу була б актуальною та науково обґрунтованою лише в певний проміжок часу. Наука не стоїть на місці; (в) зважаючи на складності політичних процесів та починаючи з 2005 року, стан протистояння влади й опозиції доводить, що такі правила скоріше будуть перепорою в ухваленні законів та інструментом боротьби між політичними опонентами.

Третє, урахувавши швидкоплинність процесів, які відбуваються в економіці будь-якої держави, ухвалення законів, необхідних для регулювання фінансової безпеки з метою управління відповідними процесами, вимагає скорочення строків прийняття поданих для розгляду парламенту проектів законів у сфері фінансової безпеки. Загальновідомий той факт, що від часу внесення законопроекту до його остаточного ухвалення парламентом проходить час, якій іноді триває роки. Особливо проблема оперативного ухвалення законів з питань фінансової безпеки стосується кризових періодів в економіці. Відмітимо, що ринковій економіці притаманні періоди підйому, стабілізації, криз, а отже, Україна, яка має невеликий досвід управління суспільними відносинами в ринкових умовах, має вдосконалити процедуру прийняття законів з питань економічної (фінансової) безпеки. Наша позиція пояснюється можливістю настання несприятливих наслідків для соціально-економічної сфери суспільного життя від результату впливу негативних чинників. У кризові періоди ухвалення необхідних законів (антикризового законодавства) має пріоритетне значення над іншими питаннями, які потребують рішень парламенту. У такому випадку ухвалення законів слід скоріше розглядати

як основний обов'язок депутатів та Верховної Ради як ключового суб'єкта, який здійснює управління у сфері фінансової безпеки шляхом регламентації прав та обов'язків усіх учасників правовідносин із забезпечення фінансової безпеки. Підтримуємо позицію О. І. Ющика, який стверджує: "Законодавчий процес як процес правотворення пов'язується не з творенням права взагалі, а з його особливою формою – юридичним правом як способом правового визначення політичної влади в класовому суспільстві, формою, іманентною державному управлінню суспільством" [3, с. 9]. Отже, здійснюючи управлінські функції у сфері фінансової безпеки, парламент повинен оперативно реагувати на трансформації в соціально-економічному середовищі та зростаючу нестабільність у світі. Оперативності в рішеннях парламенту вимагає і перманентний стан загроз життєво важливим фінансовим інтересам держави. Для подолання проблеми строків прийняття законів, які стосуються кола питань з економічної (фінансової) безпеки, проектам цих законів має бути встановлено статус невідкладних. Це дасть можливість завдяки особливостям їх розгляду оперативно вирішувати найважливіші питання у сфері фінансової безпеки на рівні закону, а не шляхом "ручного регулювання" тими чи іншими органами влади та їх посадовцями, що неприпустимо в демократичній правовій державі.

Реалізація парламентом України повноважень щодо ухвалення законів здійснюється шляхом колегіального прийняття рішень народними депутатами. Як влучно зазначила М. В. Развадовська, "головні форми діяльності українського парламенту – чергові та позачергові сесії" [9, с. 8]. Отже, ключовим повноваженням депутата щодо законотворення є право ухвального голосу з усіх питань, котрі розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано.

Регламентуючи колективну роботу народних обранців ст. ст. 6, 10 та 24 Закону України "Про статус народного депутата України" визначають їх права та обов'язки [10]. Як свідчать положення Закону України "Про статус народного депутата України", народні депутати мають усі правові можливості здійснювати законодавче регулювання в державі, зокрема й у частині забезпечення фінансової безпеки. Право брати участь у законодавчій діяльності скоріше слід розглядати не як право депутата, а як його основний обов'язок, реалізуючи який він має дбати про добробут населення та представляти інтереси виборців.

У літературі стверджується: "Законодавчий процес у різних країнах має суттєві відмінності, обумовлені в першу чергу політичною системою, традиціями, правовою культурою та економічною ситуацією в країні. Проте законодавчі процедури в різних парламентах мають багато спільного" [11, с. 112]. Враховуючи особливості законодавчого процесу в Україні, слід відмітити проблеми організації роботи самої Верховної Ради, де серед таких проблем значне місце займають проблеми управління. Розв'язання яких, на думку М. В. Розвадовської, можливе лише за виконання таких умов: здатність до ефективного функціонування, уникнення конфліктів і чітке дотримання свого регламенту; володіння всебічною інформацією про стан справ у державі; наявність такої організаційної структури, яка б ефективно забезпечувала постійні комітети, парламентаріїв матеріалами з різних проблем державного будівництва, політики, економіки, культури, освіти, медицини, новітніх технологій тощо [9, с. 14]. Долучаючись до наведених пропозицій, зазначимо, що, на наш погляд, зміні підлягають існуючі підходи до поінформованості депутатів про стан справ у державі. Так, ст. 34 Закону України "Про статус народного депутата України" в редакції від

▪ Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України / О. С. Костюченко // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12koayfbu.pdf>.

04.07.2002 р. передбачила збільшення кількості помічників-консультантів народного депутата з 15 осіб до 31 [12]. Імовірно, законодавці виходили з тих позицій, що необхідно забезпечити присутність помічника-консультанта в кожній адміністративно-територіальній одиниці України (27) та тих чотирьох помічників-консультантів, які мають статус "державний службовець", однак вважаємо, що 10-річна практика роботи народних депутатів з такою кількістю помічників-консультантів не призвела до покращення роботи законодавчого органу. Разом із тим, вважаємо, що розвиток комп'ютерних технологій та засобів зв'язку дає можливість народним обранцям ознайомитися зі станом справ у державі та її регіонах без участі таких помічників. Тому, пропонуємо повернутися до попередньої редакції ч. 1 ст. 34 названого Закону і встановити кількість помічників-консультантів народного депутата на рівні 15 осіб, що не виключає можливості залучити спеціалістів як консультантів парламентських комітетів.

Для забезпечення депутатів довідковими та аналітичними матеріалами в Конгресі США працює дослідницька служба, яка є підрозділом Бібліотеки Конгресу. До цієї служби входять три організації: Бюджетна служба Конгресу, Служба загального обліку та Служба технологічних досліджень [11, с. 110]. Для всебічного висвітлення сучасного стану поінформованості народних обранців слід зазначити, що у Верховній Раді працює потужний Апарат Верховної Ради України, однак у наведеному прикладі мова йде про орган, який забезпечує депутатів довідковими та аналітичними матеріалами з питань законотворення в усіх сферах діяльності людини. Враховуючи обмежені фінансові можливості нашої країни, можна запропонувати і такий підхід до оптимізації роботи з поінформованості депутатів, наприклад: створити реєстр висококваліфіко-

ваних спеціалістів у різних сферах суспільного життя та реєстр вишів і наукових установ, де працюють наукові й науково-педагогічні працівники. Залучення спеціалістів та їхніх колективів до створення аналітичних матеріалів і пропозицій для вдосконалення чинного законодавства забезпечить високий рівень інформації, яка надаватиметься народним депутатам. Разом із тим, на наше переконання, такі аналітичні матеріали й пропозиції максимально будуть позбавлені політичного забарвлення та матимуть високий рівень наукового обґрунтування.

Висновки. I. Вважаємо, що удосконаленню правотворчої діяльності парламенту підвищить якість та ефективність ухвалених законів, зокрема щодо законодавчого забезпечення фінансової безпеки. Для цього необхідно впровадити такі заходи: 1) зменшення штучних альтернативних законопроектів шляхом надання їх статусу "альтернативних пропозицій". Введення принципу "дисконтинуїтенту" в діяльності Верховної Ради Україна; 2) надання проектам законів з питань фінансової безпеки статусу "невідкладних"; 3) з метою підвищення рівня поінформованості народних депутатів залучати до підготовки довідкових та аналітичних матеріалів висококваліфікованих спеціалістів практиків, науковців та науково-педагогічних працівників на умовах сумісництва чи погодинної оплати праці. Разом із тим, зменшити кількість помічників депутатів та створити реєстр спеціалістів практиків, науковців та науково-педагогічних працівників, наукових установ та навчальних закладів, які можуть залучатися до роботи над законопроектами та виступати помічниками-консультантами. II. Удосконалення якості та ефективності законів, які регулюють питання фінансової безпеки сприятиме підвищенню загального рівня соціально-економічного розвитку країні, а це свідчить, про

необхідність продовжити пошук шляхів вдосконалення роботи парламенту, зокрема щодо забезпечення фінансової безпеки в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України: станом на 1 січня 2006 р. / Мінюст України. – Офіц. вид. – К. : Укр. Центр Правничих Студій, 2006. – 128 с.
2. Снігур І. Установчі повноваження Верховної Ради України щодо формування державних органів / І. Снігур // Публічне право. – 2010. – № 1. – С. 13-17.
3. Ющик О. І. Теоретичні проблеми законодавчого процесу: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / О. І. Ющик. – К., 2005. – 396 с.
4. Погорелова З. О. Законодавчий процес в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень / З. О. Погорелова. – Х., 2004. – 16 с.
5. Приходько Х. В. Представницька функція Верховної Ради – парламенту України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право / Х. В. Приходько. – К., 2004. – 20 с.
6. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.
7. Ющик О. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні / О. Ющик // Право України. – 2009. – № 10. – С.89-95.
8. Перерва Ю. М. Законодавчий процес в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – конституційне право / Ю. М. Перерва. – К., 2009. – 20 с.

9. Разводовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. В. Разводовська. – Х., 2005. – 18 с.

10. Про статус народного депутата України: Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

11. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду / П. Кислий, З.Чарль. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.

12. Про внесення змін до статей 34 і 35 Закону України "Про статус народного депутата України" : Закон України від 04.07.2002 р. № 56-ІV // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1450.

Костюченко О. Є.

Парламент як суб'єкт забезпечення фінансової безпеки України

Стаття присвячена проблемам законодавчого забезпечення фінансової безпеки в Україні. Розглянуто законодавчу функцію парламенту як шлях підвищення рівня захищеності фінансової системи в державі. Запропоновано шляхи удосконалення роботи парламенту з метою оперативного та адекватного регулювання відносин із забезпечення фінансової безпеки в Україні

Ключові слова: парламент, законопроект, фінансова безпека

Костюченко Е. Е.

Парламент как субъект обеспечения финансовой безопасности Украины

Статья посвящена проблемам законодательного обеспечения финансовой безопасности в Украине. Рассмотрено законодательную функцию парламента как путь повышения уровня защищенности финансовой системы в государстве. Предложены пути совершенствования работы парламента с целью оперативного и адекватного регулирования отношений по обеспечению финансовой безопасности в Украине

Ключевые слова: парламент, законопроект, финансовая безопасность

Kostiuchenko O. Ye.

Parliament as a subject financial security of Ukraine

The article deals with the problems of the legislative financial security in Ukraine. Examined the legislative function of Parliament as a way to improve security of the financial system in the state. Suggest ways to improve the work of the Parliament to provide immediate and adequate regulation of relations to ensure financial security in Ukraine

Key words: parliament, bill, financial security