

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.3.34>

Ю. Д. Кунєв,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного і адміністративного права
факультету права та міжнародних відносин
Державного університету «Київський авіаційний інститут»
ORCID ID: 0000-0002-5952-2052

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Мета статті полягає у формулюванні проблем та визначенні теоретичних основ їх розв'язання щодо нормативно-правового регулювання взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями. Методи дослідження: комплексний підхід до створення теоретичної картини об'єкта та застосування методологічної схеми «подвійного знання» про об'єкт як такий та про знання, що його описують і зображують; порівняльно-правового та доктринального пізнання фінансового законодавства, а також метод узагальнення та моделювання нових теоретичних знань фінансового права. Результати: визначені проблеми подальшого розвитку правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями та запропоновані теоретичні підходи для їх розв'язання. Для системного вирішення сукупності виявлених проблем необхідним є реалізація головного завдання правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями із перетворення змісту фінансової політики в якості фінансового законодавства. Предметом розгляду правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є не тільки сама діяльність але й елементи, включені до системного подання цієї діяльності, тобто повна схема кооперації діяльностей учасників взаємодії при здійсненні такої діяльності. Обговорення: аргументується положення, що практична реалізація підходів на основі теоретичного положення: «правова організація взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями» означає упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм фінансової діяльності й норм фінансового права, необхідних для набуття якостей та закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток певної діяльності й відповідної соціальної системи.

Ключові слова: фінансове право, державні фінансові установи України, міжнародні фінансові організації, фінансова політика, фінансова діяльність, суб'єкти фінансової діяльності держави, фінансове законодавство.

Постановка проблеми та її актуальність. Під час активної фази гібридної війни проти України з боку Росії кількість науково-практичних досліджень питань правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями стає усе більш актуальним питанням, оскільки в демократичних країнах збільшується усвідомлення потреби спільної протидії агресору і сфері фінансів.

Міжнародні фінансові організації є важливим суб'єктом відносин у сфері фінансів. Зростає їх значення як інституційних одиниць міжнародної економіки. Співпраця України з міжнародними фінансовими інституціями є дієвим інструментом підтримання фінансової системи і розвитку національної економіки, особливо під час війни.

Війна призвела до величезних витрат на реконструкцію для України, особливо

в житловому, транспортному, промислово-му, енергетичному та сільськогосподарському секторах.

Під час війни і після світове співтовариство і МФО повинні чітко розуміти, що без фінансової підтримки Україна і Європа програють війну.

Це потребує від державних фінансових установ організації фінансової підтримки цільових програм та необхідного правового забезпечення, яке забезпечить функцію методичного супроводження цільового фінансування озброєння, відновлення та розвитку України.

Факторами, які найбільше впливають на державу як систему і її підсистеми, зокрема фінансового забезпечення, це стан організаційної структури публічного управління, правове забезпечення основної діяльності й управління в системі, інформаційного забезпечення (надійності й захищеності інформаційних каналів), слабкого розвитку прогнозування тощо. Розв'язання проблем, які існують в названих підсистемах має відбуватися комплексно, тому що загальний стан системи визначається станом найбільш слабкого її напрямку.

Незважаючи на достатню розробленість теми, деякі питання, зокрема щодо змісту правової організації діяльничної складової фінансового забезпечення проектів у співпраці з МФО, залишилися поза увагою вчених, що зумовлює актуальність обраної теми.

Наше дослідження є підсумком роботи з теоретичного узагальнення проблем фінансового права у сфері правового регулювання взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями, яке набуде теоретичного і практичного значення у протидії агресії і геноциду українського народу.

Сфера правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є важливою складовою фінансового права України в цілому, так і зокрема, зав'язків правозастосовчої практики з теоретичними розробками науки фінансового права.

На нашу думку, до основних фінансово-правових понять з питань право-

вого забезпечення взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями можна зарахувати такі: «фінансова політика», «фінансово-адміністративна діяльність», «фінансово-адміністративне право», «фінансово-правова діяльність», «забезпечення взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями», які визначають логічний і смисловий взаємозв'язок та логіку формування й зміни інших пов'язаних з ними понять.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення «фінансова політика» подають науковці, фахівці з економіки, права в галузі державних фінансів, зокрема: Ботвіна Н. О., Даниленко А. І., Зимовець В. В., Кириленко В., Ковалюк О. М., Онишко С. В., Полозенко Д., Правдюк О. Л., Сидор І., Сухорукова Н. В., Устинова І. П. та інші.

Під час дослідження спиралися на дослідження багатьох науковців з фінансового права, основні результати наукових досліджень яких аналізував в своїй роботі Хохуляк В. В. [1]

Наведемо аналіз визначення поняття «фінансова політика», яке повинне відображати зв'язок публічних фінансів і фінансового права, дослідженню змісту якого присвячували більшість фахівців з державних фінансів і фінансового права та на підставі якого ми будемо розуміти правове забезпечення публічних фінансів (державного фінансового господарства) та досліджувати поняття «правове забезпечення взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями».

Аналізуючи 47 визначень фінансової політики, наведені в роботі Д. В. Ваньковича [2] надамо власне визначення фінансової політики.

Провівши синтез властивостей діяльностей, які утворюють фінансову політику, можна сформулювати таке: *фінансова політика – діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються обігу фінансових ресурсів, створенням, функціонуванням та розпорядженням певними об'єктами публічних фінансів, економічної та фінансової систем.*

Завдання фінансової політики полягає у формуванні законодавчо визначеної системи регуляторів вільного обігу публічних фінансових ресурсів або законному розпорядженню певними об'єктами (програмами, ресурсами або системами). Під час роботи над дослідженням використали діяльнісний підхід, використаний автором під час дослідження питань митної політики [3] і правового забезпечення інформаційної безпеки [4].

Незважаючи на достатню розробленість теми, деякі питання, зокрема щодо змісту правової організації взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями залишилися поза увагою вчених, що зумовлює актуальність обраної теми.

Мета статті полягає у формулюванні проблем та визначенні теоретичних основ їх розв'язання щодо нормативно-правового регулювання взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями.

Виклад основного матеріалу. Якщо фінансову політику України розглядати як соціально-діяльнісну систему, то система передбачає розгляд підсистем за рівнями (етапами) її формування й реалізації, які в сукупності становлять замкнений цикл фінансової політики:

1) діяльність з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин у фінансовій сфері;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних торговельних, економічних і фінансових відносин та міжнародного законодавства сфери обігу фінансів;

3) діяльність правотворча з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин, пов'язаних з обігом фінансових ресурсів у міжнародному обміні в нормативно-правових актах фінансового законодавства;

4) публічна діяльність державних інститутів, що пов'язана з виконанням фінансового законодавства;

5) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм фінансового законодавства;

6) внутрішній обіг фінансових ресурсів у частинах, що безпосередньо не пов'я-

зані з дотриманням правових норм фінансового законодавства, але залежать від моделі відносин щодо міжнародного обігу фінансових ресурсів.

З наведених вище діяльностей можна виділити перші три як діяльності, які безпосередньо можна зарахувати складовими діяльності з формування фінансової політики – власне політичної діяльності. Три інші можна зарахувати складовими діяльності з реалізації фінансової політики.

Визначальною складовою *реалізації фінансової політики* є її правовий компонент, який полягає в наявності системи правових норм та гарантій їх дієвості за напрямками реалізації функцій держави у сфері фінансової діяльності: регулятивної та охоронної.

Таким чином, предмет правового забезпечення реалізації фінансової політики утворюється сукупністю суспільних відносин, пов'язаних з фінансами, фінансовою діяльністю, фінансовою інфраструктурою і правовим статусом суб'єктів фінансової сфери, що належать до об'єктів національних інтересів, а також із проявом загроз фінансовій безпеці цих об'єктів.

Правове забезпечення *реалізації фінансової політики* є складовою предмету фінансового права.

Напрямки фінансово-адміністративної діяльності узагальнили наступним чином:

– напрямки приватної фінансової діяльності, які підлягають адміністративно-правовому регулюванню;

– напрямки фінансової діяльності публічної адміністрації з реалізації основних функцій держави;

– юрисдикційна діяльність органів публічної адміністрації з питань правопорушень у сфері обігу фінансів.

Фінансово-адміністративне право – сукупність правових норм, що регулюють фінансово-адміністративну діяльність, пов'язану з правовим регулюванням приватної фінансової діяльності, фінансову діяльність публічної адміністрації з реалізації основних функцій держави, особливості юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації з питань правопорушень у сфері обігу фінансових ресурсів, функціонування публічних фінансових систем з метою забезпечення інтересів

і задоволення потреб фізичних та юридичних осіб.

Тенденції суспільного розвитку та сучасні соціальні процеси обумовлюють необхідність інтенсивної розробки теоретичних проблем правового впливу на суспільну діяльність, форм та засобів реалізації права, механізму правового регулювання, застосування норм права і багатьох інших питань.

Незважаючи на важливість поняття «правове забезпечення», «правова організація» досі не вироблено їх сталого визначення та немає єдиного підходу до виділення його складових елементів. Про це свідчить аналіз праць фахівців з права, державного та соціального управління, методології, соціології тощо.

Найважливішою та найсуттєвішою складовою, яка поєднує різні підсистеми й напрямки діяльності соціальної системи, особливо якщо це стосується діяльності органів влади, є правове забезпечення їх діяльності.

Правове забезпечення фінансово-адміністративної діяльності можна подати як упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм діяльності й норм права, необхідних для набуття якостей та закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток певної діяльності й відповідної соціальної системи.

Таким чином, правове забезпечення фінансово-адміністративної діяльності надає цілісності та ефективності систем норм права і діяльності й полягає в організації систем діяльності з реалізації норм права та організації системи норм, що визначають діяльність. До цієї системи залучається різне коло суб'єктів, яке визначається досліджуваними різновидами діяльності.

Принципове значення має комплексна правова організація всієї системи адміністративно-правової діяльності як системи і процесу. Право активно впливає на підвищення рівня організованості й ефективності діяльності, на подальший розвиток економіки, науково-технічного прогресу, культури, на охорону й раціональне використання ресурсів, на підвищення рівня життя народу. У свою чергу, це сприяє

посиленню і використанню організуючого потенціалу права.

Правове забезпечення фінансової діяльності складається з двох основних діяльностей з формування та реалізації правових норм: правотворча та правозастосовча.

Правотворча діяльність з питань формування фінансової політики у сфері забезпечення фінансової діяльності тісно пов'язана із формуванням якостей фінансового законодавства України на основі уявлення його стану:

1) стану правової бази в фінансовій сфері;

2) стану правозастосовчої практики в фінансовій сфері:

Правове забезпечення фінансово-адміністративної діяльності – це набуття певної якості процесів і систем за допомогою та у сфері дії публічної влади. Основний об'єкт правової організації – *діяльність* органів публічної влади із забезпечення обігу фінансових ресурсів.

Переважну частину виконання цього завдання покладено на різні органи публічної влади України. У сфері фінансово-адміністративної діяльності із забезпечення за допомогою права організуються, а щодо діяльностей, то забезпечуються такі об'єкти:

1) діяльність органів державної виконавчої влади на які покладено завдання із забезпечення щодо організації суспільної діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії. Цю діяльність розкривають через основні функції, які можна розподілити на типологічні групи, властиві для органів виконавчої влади:

– *правозастосовча діяльність* органів публічної влади щодо реалізації позитивних прав і обов'язків суб'єктів приватного права в інформаційній сфері (координація, надання дозволів тощо);

– *правозастосовча діяльність* органів державної виконавчої влади на які покладено завдання із забезпечення співпраці, які виконують її основні функції;

– *правозастосовча діяльність* органів публічної влади, спрямована на організаційно-правове забезпечення дотримання фінансового законодавства, пов'язана з протидією його порушенню (переко-

нання і примус; захист, охорона тощо), або зовнішня адміністративна діяльність;

– діяльність органів публічної влади з організаційно-правового забезпечення попередніх діяльностей та визначення властивостей діяльності органів, які відповідальні за забезпечення співпраці;

– діяльність адміністрації органів державної виконавчої влади на які покладено завдання із забезпечення співпраці з організування, керівництва та управління діяльністю їх органів та підрозділів на різних рівнях системи.

2) діяльність органів державної виконавчої влади щодо організації діяльності внутрішньосистемних об'єктів, або внутрішня адміністративна діяльність;

3) діяльність з розвитку – проектна або інноваційна щодо перших двох діяльностей та формування нових знань (теорії) про неї;

4) система і структура органів державної виконавчої влади, її органів та підрозділів;

5) діяльність інших суб'єктів, які взаємодіють з органами державної виконавчої влади з питань забезпечення співпраці, або підпадають під регулювання їх діяльності адміністративно-правовими нормами;

6) адміністративні відносини, від яких залишаються реальними суб'єктні права і обов'язки. Сюди також можна зарахувати повноваження відповідних суб'єктів державного управління, систему заходів юридичного примусу.

Усі названі елементи організування взаємозалежні й повинні бути чітко погоджені та унормовані.

Річ у тім, що діяльність передбачає не тільки дію, але й визначення цілей, завдань, добір норм, методів і засобів, що забезпечать виконання завдань, і лише після цього – використання цих засобів і методів до об'єкта, тобто безпосередня дія.

Кожен з напрямків діяльності за функціональною спрямованістю розглядається за різними аспектами. Кожен з аспектів дослідження (організаційний та правовий) має в основі власну функціональну модель, що відображує певний бік функціонування системи та побудований за ієрархічним принципом, від планетарного

масштабу до масштабу окремої людини. Державні органи виконують роль регулятора цих процесів.

Діяльність Міністерства фінансів України (МФУ) якраз і спрямована на реалізацію фінансової політики шляхом фінансового забезпечення і фінансового регулювання.

Напрямків діяльності безпосередньо пов'язаних із взаємодією МФУ і міжнародних фінансових організацій (МФО) багато [5; 6; 8], навіть за функціями можна уявити скільки уваги приділяється цьому питанню в діяльності КМУ і МФУ.

Головні завдання у сфері, в першу чергу: 1) Європейська інтеграція націлена насамперед на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. 2) Співпраця з міжнародними фінансовими організаціями у межах членства України в міжнародних фінансових організаціях.

Відповідно кожен з напрямків такої діяльності потребує правового регулювання, яке має специфіку, оскільки кожен з напрямків діяльності регулюється міжнародними правовими актами. Тут в першу чергу постають питання: правового регулювання виконання зобов'язань пов'язаних з членством України в МФО; імплементації міжнародних норм в законодавство України, пов'язаних у частю України в МФО; питання правового регулювання взаємодії з МФО в яких Україна не є членом.

Об'єктом впливу МФУ є:

– фінансові зобов'язання держави, що впливають із членства України у міжнародних фінансових організаціях;

– співробітництво з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими організаціями що фінансово підтримують проекти економічного і соціального розвитку України;

– представництво України згідно з положеннями міжнародних договорів, укладених з міжнародними організаціями;

– укладання договори з підприємствами, установами і організаціями, які беруть участь у реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами та ЄС проектів;

– облік надходження та використання кредитних коштів, моніторинг їх цільового використання, контроль за проведенням

розрахунків та виконанням фінансових зобов'язань за укладеними в рамках проєктів спільних з міжнародними організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами;

- дослідження стан банків, що залучаються до реалізації спільних з міжнародними організаціями проєктів;

- оцінка фінансового стану потенційних бенефіціарів спільних з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проєктів

- організація роботи з використання бенефіціарами коштів міжнародних фінансових організацій;

- здійснення заходів щодо виконання програм бюджетної підтримки зовнішньої фінансової допомоги та залучення кредитних коштів ЄС [7].

Кожен з напрямків діяльності МФУ потребує правового регулювання в першу чергу за напрямками методичного та правового забезпечення співпраці у фінансуванні проєктів різного роду.

Висновки. В статті запропоноване визначення, яке демонструє діяльнісний підхід до категорії: фінансова політика – діяльність держави з трансформації владних повноважень і певних інтересів суспільства (громадян), держави, торгівлі, промисловості в норми законів та правил, що стосуються обігу фінансових ресурсів, створенням, функціонуванням та розпорядженням певними об'єктами публічних фінансів, економічної та фінансової системи.

Проблема забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями загострюється під час зовнішніх загроз, зокрема, війни. Тобто звичайні засоби і способи фінансової діяльності використовуються стандартні, але важливість їх передбачення у правовому регулюванні і загостренні і врахуванням зовнішніх загроз значно зростає за усіма напрямками фінансової діяльності.

Правове забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є складовою предмету фінансового права, зокрема, фінансово-адміністративного права.

Фінансово-адміністративне право – сукупність правових норм, що регулюють фінансово-адміністративну діяльність, пов'язану з правовим регулюванням: приватної фінансової діяльності; фінансової діяльності публічної адміністрації з реалізації основних функцій держави; юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації з питань правопорушень у сфері обігу фінансів; формування і використання публічних фінансових ресурсів; функціонування публічних фінансових систем з метою забезпечення інтересів і задоволення потреб фізичних та юридичних осіб.

Норми з правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є складовими фінансово-адміністративного права, яке регулює правовими нормами діяльності пов'язані із міжнародним обігом фінансів.

Головним завданням правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є перетворення змісту фінансової політики з питань забезпечення міжнародного обігу фінансів в якості фінансового законодавства.

Предметом розгляду правового забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями є не тільки сама діяльність але й елементи, включені до системного подання цієї діяльності, тобто повна схема кооперації діяльностей учасників взаємодії при здійсненні такої діяльності.

Перспективним для подальшого розвитку наукового дослідження є практична реалізація підходів на основі теоретичного положення: «правова організація діяльності із забезпечення взаємодії державних фінансових установ України з міжнародними фінансовими організаціями» означає упорядкування, узгодження взаємопов'язаних систем норм діяльності й норм права, необхідних для набуття якостей та закріплення закономірностей, які забезпечать результативність і розвиток певної діяльності й відповідної соціальної системи і полягає в організації систем діяльності з реалізації норм права та організації системи норм, що визначають діяльність.

Список використаної літератури:

1. Хохуляк В.В. Наука фінансового права: проблеми становлення та розвитку. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Спеціальність: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеса 2015. 545 с. URL: https://uu.edu.ua/upload/Наука/Specializovani_vcheni_radi/Hohulyak/Hohulyak_diser.pdf
2. Ванькович Д.В. Теоретико-методологічні засади та механізм реалізації фінансової політики в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук, спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Львів 2014. С. 60-61. URL: <https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/12/disVankovych.pdf>
3. Кунєв Ю.Д., Баязітов Л.Р. Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття: митна політика. *Вісник Академії митної служби України (Серія «Право»)*. 2013. № 2. С. 7–18.
4. Кунєв Ю.Д. Правове забезпечення інформаційної безпеки як предмет правового дослідження. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. К. : НАУ, 2021. № 1 (58). 233 с. С. 95–102.
5. Колосова В.П. , Іванова І.Н. Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями: сучасний стан та перспективи розширення. *Фінанси України*. 2014 т. 11, с. 33-47.
6. Скоробогатова Н.Є. Механізм фінансового співробітництва між Україною та ЄС. *Економіка та держава*, 2016 т. 12, с. 72-77.
7. *Положення про Міністерство фінансів України*. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>.
8. Устинова І. Міжнародні фінансові організації та зовнішній борг України як фінансово-правовий чинник публічного адміністрування національних інтересів країни. *Public-Legal Mechanism of Ukraine's National Interests Ensuring*. Accent Graphics Communication&Publishing. 2020. P. 76-98.

Kunev Yu. Legal security of interaction between state financial institutions of ukraine with international financial organizations: theoretical aspect

The purpose of the article is to formulate problems and determine the theoretical foundations of their solution regarding the regulatory and legal regulation of the interaction of state financial institutions of Ukraine with international financial organizations. Research methods: a comprehensive approach to creating a theoretical picture of the object and applying the methodological scheme of «double knowledge» about the object as such and about the knowledge that describes and depicts it; comparative legal and doctrinal knowledge of financial legislation, as well as a method of generalization and modeling of new theoretical knowledge of financial law. Results: the problems of further development of legal support for the interaction of state financial institutions of Ukraine with international financial organizations are identified and theoretical approaches for their solution are proposed. For a systematic solution of the set of identified problems, it is necessary to implement the main task of legal support for the interaction of state financial institutions of Ukraine with international financial organizations to transform the content of financial policy into financial legislation. The subject of consideration of legal support for the interaction of state financial institutions of Ukraine with international financial organizations is not only the activity itself but also the elements included in the systemic representation of this activity, that is, the complete scheme of cooperation of the activities of the interaction participants in the implementation of such activity. Discussion: the proposition is argued that the practical implementation of approaches based on the theoretical proposition: «legal organization of interaction of state financial institutions of Ukraine with international financial organizations» means the arrangement, coordination of interrelated systems of financial activity norms and financial law norms necessary for acquiring qualities and consolidating regularities that will ensure the effectiveness and development of a certain activity and the corresponding social system.

Key words: financial law, state financial institutions of Ukraine, international financial organizations, financial policy, financial activity, subjects of state financial activity, financial legislation.