

Надьон О. В.,
аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

**РАДА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ
ТА СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ
ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ БАНКІВ**

**THE COUNCIL OF UKRAINE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENSE
AND THE SECURITY OF UKRAINE AS A SPECIAL COMPETENT
FOR THE PROVISION OF FINANCIAL SECURITY OF BANKS**

Розкрито повноваження РНБОУ та СБУ, що дають їм можливість протидіяти фінансовим загрозам та небезпекам, які можуть виникнути, виникають та діють у банківській системі України. Стаття супроводжується науково обґрунтованими висновками та пропозиціями щодо удосконалення законодавства у сфері безпеки задля оптимізації процесу та підвищення рівня забезпечення фінансової безпеки банків названими органами.

Ключові слова: безпека, фінансова безпека, банк, Рада національної безпеки й оборони України, Служба безпеки України.

Раскрыты полномочия СНБОУ и СБУ, которые дают им возможность противодействовать финансовым угрозам и опасностям, которые могут возникнуть, возникают и действуют в банковской системе Украины. Статья сопровождается научно обоснованными выводами и предложениями по совершенствованию законодательства в сфере безопасности для оптимизации процесса и повышения уровня обеспечения финансовой безопасности банков названными органами.

Ключевые слова: безопасность, финансовая безопасность, банк, Совет национальной безопасности и обороны Украины, Служба безопасности Украины.

The powers of Council of National Security and Defense of Ukraine and Security Service of Ukraine are disclosed, which enable them to counter the financial threats and dangers that may arise, arise and operate in the banking system of Ukraine. The work is accompanied by scientifically substantiated conclusions and proposals on improving the legislation in the sphere of security in order to optimize the process and improve the level of financial security of banks by these bodies.

Key words: security, financial security, bank, National Security and Defense Council of Ukraine, Security Service of Ukraine.

Адміністративно-правове забезпечення фінансової безпеки банків неможливе без участі держави (зокрема, тих суб'єктів, які наділені спеціальною компетенцією у цих питаннях). Загалом діяльність таких суб'єктів реалізується через виконання функцій, які розкривають компетенцію цих органів. Вони виконують свої функції у сфері національної безпеки загалом та фінансової безпеки банків зокрема. Їхня діяльність свідчить про спеціальну компетенцію таких суб'єктів. Погоджуємося із твердженням О.І. Барановського, що «специфіка фінансової безпеки у банківській сфері зумовлена специфікою і розмаїттям самої банківської діяльності, питання її забезпечення має вирішуватися комплексно з урахуванням необхідності дотримання фінансової безпеки як окремих комерційних банків, банківського сектору національної економіки, Національного банку України, так і вітчизняної банківської системи загалом» [1, с. 23]. І саме це зумовлює необхідність забезпечення фінансової безпеки банків не лише суб'єктами загальної компетенції, а й суб'єктами, які наділені спеціальними функціями у процесі адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки в державі та у банківському секторі економіки.

Так, з-поміж органів державної влади до органів зі спеціальною компетенцією у сфері фінансової безпеки банків необхідно віднести Раду національної безпеки й оборони України, Службу безпеки України, Державну службу фінансового моніторингу

України, Національний банк України, проте в межах цієї статті нами буде розглянуто функції та повноваження тільки Ради національної безпеки й оборони України та Служби безпеки України.

Метою статті є узагальнення функцій та повноважень Ради національної безпеки й оборони України та Служби безпеки України, які забезпечують протидію фінансовим загрозам та небезпекам, що можуть виникнути, виникають та діють у банківській системі України. Теоретичну базу статті становлять праці О.І. Барановського, С.М. Гусарова, І.В. Зозулі, С.І. Лекаря, В.А. Ліпкана, О.Є. Костюченко. Емпірична основа дослідження включає Закони України та Укази Президента.

Чинне законодавство України закріплює, що Рада національної безпеки й оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом із питань національної безпеки й оборони при Президентові України [2]. Законодавчо цей державний орган наділений низкою повноважень, які забезпечують реалізацію покладених на Раду національної безпеки й оборони України функцій у сфері безпеки й оборони. Отже, загалом цей орган створено з метою попередження, протидії та мінімізації небезпек та загроз, які можуть впливати або вже впливають на функціонування та розвиток в Україні.

Аналіз ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки й оборони України» свідчить, що діяльність цього органу спрямована на реалізацію

двох функцій: перша стосується пропозицій щодо внутрішньої та зовнішньої політики, друга – координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади, і саме ця функція має два напрями – мірний час та кризові умови. Водночас така функція Ради національної безпеки й оборони України щодо координації та контролю засвідчує, що головною умовою протидії негативним чинникам та небезпекам і загрозам є координація та взаємодія органів виконавчої влади.

Щодо восьми повноважень Ради національної безпеки й оборони України, закріплених у положеннях ст. 4 аналізованого закону [3], то їх можна об'єднати у такі групи, як:

- перша – формування стратегій, програм та планів дій з питань національної безпеки. Ці повноваження дають можливість пропонувати Президенту України плани заходів щодо протидії загрозам фінансовій безпеці банків. Саме повноваження цієї групи у подальшому набувають правової форми через розроблення та подальше затвердження Президентом України відповідних нормативних актів;

- друга – стосується можливостей залучення посадовців та висококваліфікованих осіб, незалежно від місця їх роботи, до здійснення аналітичної роботи з інформацією, яка має значення для рішень у сфері національної безпеки й оборони. Отже, ці повноваження логічно дають змогу контролювати стан фінансової безпеки у банківській системі загалом і системно важливих банків зокрема;

- третя – координація і контроль за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування у кризових умовах тощо.

Отже, як і функції Ради національної безпеки й оборони, повноваження зосереджують увагу на координації та контролі за становищем у будь-якій сфері діяльності, регіоні країни з питань національної безпеки і оборони. Загалом такі формулювання у законодавстві є виправданими, але якщо виходити з того, що фінансова безпека банків є складником економічної безпеки України загалом, то виникає питання щодо механізмів контролю за ринком банківських послуг та рівнем фінансової безпеки банківської системи.

Факт входження Голови Національного банку України до складу Ради національної безпеки й оборони України не забезпечує процесів виявлення потенційних фінансових загроз та процесів протидії негативним чинникам і небезпекам, які суттєво можуть вплинути на рівень фінансової безпеки банків. Безперечно, Рада національної безпеки й оборони України має повноваження для отримання необхідної для аналізу інформації про життєдіяльність банківської системи та окремих банків від центрального банку держави і звітів Голови Національного банку України, які можуть бути базовою основою для аналізу фінансового стану та рівня фінансової безпеки банків. Однак ми вважаємо, що функції та повноваження Ради національної безпеки й оборони мають бути розширені у частині термінових заходів попередження імовірних та потенційних

загроз економічній безпеці загалом та фінансовій безпеці банків зокрема.

Вирішуючи названі проблеми щодо механізмів реалізації функцій та повноважень Ради національної безпеки й оборони України, звернемо увагу на положення Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Так, ст. 8 цього закону закріплює, що інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки й оборони України здійснює її апарат, який підпорядковується Секретареві Ради національної безпеки й оборони України. Ст. 9 Закону про Раду національної безпеки й оборони України визначає, що основною організаційною формою діяльності Ради національної безпеки й оборони України є її засідання. А ст. 10 аналізованого закону передбачає, що прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України [2].

Отже, на основі якої інформації здійснюється аналітична робота апарату Ради національної безпеки й оборони України та чи можна лише шляхом прийняття рішень на засіданнях координаційного органу вплинути на забезпечення фінансової безпеки банків як складника національної безпеки України? Чому цей координаційний (колегіальний) орган вводить у дію свої рішення винятково указами Президента? Як показала новітня історія України, кризові умови можуть мати такі масштаби, коли в державі з об'єктивних причин відсутній Президент та Голова Верховної Ради України.

Наведені приклади та швидкоплинність розростання загроз фінансовій безпеці банків, що сталися в Україні на початку 2014 р., доводять, що діяльність Ради національної безпеки й оборони України в кризових умовах повинна мати законодавчо закріплені альтернативні шляхи введення в дію рішень цього органу. Також, на наш погляд, важливо посилити роботу Ради з питань аналізу та моніторингу загроз, які не виникли, але можуть виникнути і загрожувати фінансовій безпеці банків та банківської системи загалом. І постає супутнє питання: яким чином працівники мають отримувати інформацію для аналізу та координувати і контролювати діяльність державних органів?

І в цих питаннях ми цілком погоджуємося з положеннями Стратегії національної безпеки України, де визначено, що «формування та розвиток сектору безпеки й оборони, який має забезпечити адекватне і гнучке реагування на загрози, раціонально використовуючи можливості і ресурси, є пріоритетом політики національної безпеки». Як зазначено у цьому документі, для цього потрібно удосконалити законодавство з питань національної безпеки й оборони України, визначити механізми керівництва у сфері національної безпеки й оборони, систему управління, координації та взаємодії органів сектору безпеки й оборони, удосконалити державну систему стратегічного планування, створити єдину систему моніторингу, аналізу та прогнозування і прийняття рішень у сфері національної безпеки й оборони. Важливо, що стратегія також передбачає необхід-

ність забезпечення координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектору безпеки й оборони [4]. Тобто на рівні держави визначено шляхи удосконалення діяльності держави у безпековій сфері, де одне із ключових місць займає фінансова безпека банків як стрижнева основа економіки держави. Тому у частині забезпечення фінансової безпеки загалом та банків зокрема ми пропонуємо таке:

– по-перше, наділити Раду національної безпеки й оборони України у кризових умовах правом видавати розпорядчі акти для забезпечення координації роботи державних органів. Тобто розпорядження як управлінський документ має передавати адресатам (державним органам) вказівки щодо необхідних дій задля протидії небезпекам та загрозам. У кризових умовах розпорядження видається на основі рішення Ради національної безпеки і оборони та підписується Секретарем Ради національної безпеки і оборони України. Такі розпорядження є обов'язковими для виконання. Зокрема, у частині фінансової безпеки банків такі розпорядження можуть видаватися Голові Національного банку України;

– по-друге, система управління в сфері безпеки й оборони повинна базуватися на принципі єдиності, тобто прийняте рішення Радою національної безпеки й оборони України, введене в дію указом Президента, не може мати альтернативних рішень органів виконавчої влади або замінюватися такими рішеннями. Також у законодавстві необхідно закріпити, що у разі об'єктивної неможливості введення в дію рішення Ради національної безпеки й оборони України указом Президента таке рішення вводиться в дію розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України. Щодо фінансової безпеки банків така система управління також повинна працювати за принципом єдиності, і головне, що таке виконання прийнятих рішень реалізується Національним банком України, що, на наш погляд, повною мірою відповідає покладеним на центробанк завданням. Щодо специфіки самих рішень із питань фінансової безпеки банків, то вони мають базуватися на інформації, поданій центробанком, та враховувати надані пропозиції щодо протидії негативним чинникам та небезпекам рівню фінансової безпеки банків;

– по-третє, функціонування єдиної системи ситуаційних центрів має здійснюватися під керівництвом Ради національної безпеки й оборони України. Такі центри повинні здійснювати моніторинг, аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки й оборони, зокрема й у частині фінансової безпеки банків. Ситуаційні центри мають бути структурними одиницями Ради національної безпеки й оборони України і працювати на постійній основі;

– по-четверте, координація діяльності органів державної влади не може здійснюватися без наявності певної інформації. Однак у аналізованому законі Рада національної безпеки й оборони України її органи та посадові особи не наділені повноваженнями на письмові звернення та запити до відповід-

них органів, тому ми підтримуємо пропозицію щодо наділення правом на письмові запити та мотивовані звернення до державних органів з метою отримання необхідної інформації, зокрема конфіденційної або таємної [5, с. 179, 181]. Тобто на законодавчому рівні необхідно наділити Членів Ради національної безпеки й оборони інструментами отримання будь-якої інформації, необхідної для вирішення питань національної безпеки, де фінансова безпека банків є стрижнем національної економіки, для чого внести відповідні зміни до Закону України «Про Раду національної безпеки й оборони України».

Визначаючи адміністративно-правові відносини у сфері фінансової безпеки різновидом адміністративно-правових відносин [6, с. 84], науковці досліджують адміністративно-правові статуси суб'єктів, виділяючи з-поміж них ті, що виконують правоохоронні функції [7]. Одним із таких суб'єктів є Служба безпеки України. Водночас у Стратегії національної безпеки України п. 3.4 визначено, що в Україні сьогодні має місце економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави та зниження рівня життя населення. При цьому також визнано, що в Україні високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки [4]. Тобто реалізація завдань і мінімізація впливу зовнішніх та внутрішніх загроз фінансовій безпеці банків неможлива без участі Служби безпеки України.

Так, згідно із Законом України «Про Службу безпеки України» [8] Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України. Тобто, як і Рада національної безпеки й оборони України, цей орган також підпорядкований Президентові України. Однак цей правоохоронний орган має відмінні від Ради національної безпеки й оборони України функції.

Серед завдань Служби безпеки України, покладених на неї законодавством [8], сфери фінансової безпеки банків, на наш погляд, стосуються такі:

– захист економічного та науково-технічного потенціалу України. Зокрема, ми вважаємо, що така діяльність спрямована на попередження злочинних дій розкрадання фінансових ресурсів у банках сучасними науково-технічними засобами. При цьому принциповим є не лише розкрадання (шахрайство) банківських вкладів, а й підрив економічного потенціалу України через неправомірний відтік вітчизняного капіталу за кордон;

– захист законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб. Ця діяльність, на наш погляд, спрямована на встановлення і попередження зовнішніх загроз фінансовій безпеці банків, виявити які інші державні органи не здатні у зв'язку з відсутністю відповідних структурних підрозділів та фахових спеціалістів;

– забезпечення охорони державної таємниці. Державна таємниця як вид інформації відсутня у

інформаційному обігу банків. Однак та інформація, яка міститься у Національному банку України, має значний обсяг, її необхідно визначити як таку, що є державною таємницею. Наприклад, це і склади фарб, які застосовуються для друку гривні, і склад паперів, певні дані щодо охоронних систем у центробанку тощо;

– попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти безпеки, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Тобто злочинна діяльність у фінансовій сфері, яка стосується обігу грошових коштів у банківській системі України та загрожує фінансовим інтересам держави, незалежно від джерела небезпеки (тероризм, корупція, зловживання посадовими особами щодо обігу державних коштів в банківській системі) є об'єктом діяльності Служби безпеки України.

Наведені завдання певною мірою дають можливість протидії загрозам фінансовій безпеці банків, які «мають декілька стадій розвитку: зародження (початок формування), вияв (віднайдення виразних форм), загострення (критична стадія негативного впливу з відповідними наслідками)» [9, с. 8].

Ми вважаємо, що саме правоохоронна функція надає особливого статусу цьому органу у сфері забезпечення фінансової безпеки банків. У контексті цього необхідно погодитися з С.М. Гусаровим у тому, що «край важливим вбачається організаційно-правове оформлення правоохоронної функції держави як спеціалізованого напрямку державної діяльності, що пов'язана із забезпеченням правопорядку. Особливу увагу варто звернути на формування функціональних і організаційних структур, що реалізують правоохоронну функцію, їх компетенції у правоохоронній сфері» [10, с. 73].

Тобто реалізація правоохоронної функції Служби безпеки України у сфері фінансової безпеки залежить не лише від завдань, покладених на цю службу та визначених спеціальним законом, а й від об'єктивних можливостей реалізувати таку функцію через свої організаційні структури та компетенцію.

І тут необхідно відзначити, що «організаційна структура Служби безпеки України визначається Президентом України. Служба безпеки України взаємодіє з Управлінням охорони вищих посадових осіб України, правоохоронними та органами доходів і зборів у порядку і на засадах, визначених законами, указами Президента України та прийнятими на їх основі актами Служби безпеки України і відповідного відомства» [8].

Виконуючи свої завдання, Служба безпеки України відповідно до ст. 25 Закону «Про Службу безпеки України» наділена правом отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність». Отримання від Центрального депозитарію цінних паперів, Національного банку України та депози-

тарних установ інформації, що міститься у системі депозитарного обліку цінних паперів, здійснюється в порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про депозитарну систему України». Отримання такої інформації реалізується через направлення відповідних письмових запитів до керівників відповідних органів та банків. А інформація, отримана службою, використовується як для попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів у сфері фінансової безпеки банків, так і для здійснення інформаційно-аналітичної роботи з питань національної безпеки загалом та фінансової безпеки банківської системи і банків зокрема.

Реалізуючи правоохоронну функцію, працівники Служби безпеки України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити особистий огляд, огляд речей, мають право на вилучення речей і документів, переслідування осіб, що підозрюються у вчиненні злочинів (зокрема, які посягають на безпеку заходити в житлові, службові, виробничі та інші приміщення тощо). Службовці також мають право проводити гласні і негласні оперативні заходи у порядку, визначеному Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» [11] із метою реалізації покладеної на них правоохоронної функції у сфері національної безпеки, де фінансова безпека є одним зі складників.

Вищевикладене дає підставу для таких **висновків** та пропозицій:

1. Рада національної безпеки й оборони України виконує спеціальні координаційні та аналітичні функції у сфері забезпечення фінансової безпеки банків. З метою реалізації спеціальних функцій Ради національної безпеки й оборони України в частині адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки загалом та банків зокрема необхідно внести такі зміни в Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»:

– статтю 3 доповнити функцією постійного безперервного моніторингу, аналізу та прогнозування у сфері національної безпеки й оборони, що відповідає запропонованому нами визначенню адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки банків;

– статтю 8 доповнити змістом, що відповідно до структури Апарату Ради національної безпеки й оборони України в неї входять ситуаційні центри секторів безпеки й оборони (за профілями);

– статтю 10 доповнити положеннями, відповідно до яких у разі об'єктивної неможливості введення в дію рішення Ради національної безпеки й оборони України указом Президента таке рішення вводиться в дію Розпорядженням Секретаря Ради національної безпеки й оборони України, що є обов'язковим до виконання органами виконавчої влади;

– статтю 12 доповнити положеннями, які дають право членам Ради національної безпеки й оборони отримувати на письмові запити будь-яку інформації, зокрема конфіденційну та таємну, відповідно до рівня допуску до державної таємниці.

2. Служба безпеки України суттєво відрізняється від суб'єктів забезпечення фінансової безпеки банків

(зокрема, у частині права застосування спеціальних прийомів та методів попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які можуть мати місце у сфері фінансової безпеки банків). Цей спеціальний орган переважно забезпечує охорону і захист фінансових

ресурсів від розвідувально-підривної діяльності та забезпечує виявлення, попередження та припинення зовнішніх і внутрішніх загроз для фінансової безпеки банків (зокрема, і шляхом застосування спеціальних засобів, таких як затримання, арешт, зброя тощо).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Барановський О.І. Специфіка фінансової безпеки в банківській сфері Барановський О.І. // Вісник Національного банку України. – 2014. – № 9. – С. 17–23.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 13. – Ст. 482.
3. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони : Закон України від 25.12.2014 р. № 43-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 2. – Ст. 22.
4. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
5. Костюченко О.Є. Механізм адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки в Україні: теоретико-інструментальний аналіз : монографія / О. Є. Костюченко. – К. : УБС НБУ, 2013. – 371 с.
6. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : монографія / В.А. Ліпкан. – К. : Текст, 2008. – 440 с.
7. Лескарь С.І. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 / С.І. Лескарь. – Харків, 2013. – 40 с.
8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
9. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Ліпкан. – К., 2008. – 34 с.
10. Гусаров С.М. Правоохоронна функція та правоохоронна діяльність як складові правової держави / Гусаров С.М. // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. – Харків : ХІУВС, 2015. – С. 72–74.
11. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII // Відом. Верхов. Ради. України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.