

УДК 336:351.746.1
ББК 65.9

Підхонний О.М., Яструбецька Л.С.

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Львівський національний університет
імені Івана Франка,
Міністерство освіти і науки України,
кафедра фінансів, грошового обігу і кредиту,
79008, м. Львів, просп. Свободи, 18,
тел.: 0322722741
e-mail: finans@franko.lvsv.ua

Анотація. У статті розглянуто необхідність і перспективи формування стратегії фінансової безпеки України в умовах глобалізації. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регламентує основні напрями національної безпеки, і запропоновано посилити її в частині забезпечення фінансової безпеки.

Ключові слова: національні інтереси, фінансова безпека, стратегія фінансової безпеки.

Annotation. In the article a necessity and prospects of forming of strategy of financial safety of Ukraine in the conditions of globalization are considered. A normative-legal base for regulation of basic directions of national safety is analyzed. It is offered to strengthen this base in the part of providing of financial safety.

Key words: national interests, financial safety, strategy of financial safety.

Вступ. В умовах глобалізації економіки та світової економічної кризи забезпечення фінансової безпеки України набуває першочергового значення. Адже світовий економічний простір є цілісною глобальною системою, у якій фінансові системи країн є складовими єдиного механізму, у результаті чого змінюється співвідношення впливу ендогенних й екзогенних чинників на характер розвитку окремих національних економічних систем. Така ситуація, з одного боку, може сприяти розвитку економіки України, а з іншого, – бути загрозливою для національних інтересів як в економічному, так і в політичному аспекті, бо існує ризик намагання розвинутих країн підпорядкувати економіку менш розвинутих держав своїм інтересам.

Залежність національної економіки від розвитку світового господарства й глобалізаційних процесів зумовлює необхідність оцінки, прогнозування та попередження як внутрішніх, так і зовнішніх загроз фінансовій безпеці з урахуванням трансформації національних економік в єдину світогосподарську систему, що розвивається за своїми законами.

Вагомий внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі вчені, як, Л.Абалкін, О.Барановський, А.Градов, Б.Губін, Е.Іванов, А.Колосов, О.Ладюк, В.Павлов, А.Сухоруков та інші.

Постановка завдання. Водночас попри те, що на сьогоднішній день науковцями досліджено чимало аспектів цієї складної проблематики, а дослідження й далі тривають, украй важливим є законодавче забезпечення фінансової безпеки держави та суб'єктів господарювання. У зв'язку із цим, необхідним є дослідження основних нормативно-правових актів, що регламентують забезпечення фінансової безпеки в контексті національних інтересів України з метою розроблення шляхів її посилення та вдосконалення.

Результати. Серед основних причин виникнення зовнішніх загроз фінансовій безпеці України, на нашу думку, слід виділити такі, як:

- стрімка транснаціоналізація економічних зв'язків;
- постійне збільшення маси капіталів, висока мобільність яких створює напружену

ситуацію;

- автономізація субдержавних суб'єктів (транснаціональних корпорацій), що мають у своєму розпорядженні значну фінансову владу, їх вплив на господарські комплекси окремих країн;
- високий рівень мобільності та взаємозв'язку фінансових ринків на базі новітніх інформаційних технологій;
- різноманіття фінансових інструментів і високий ступінь їх динамізму;
- безпрецедентне взаємопроникнення внутрішньої й зовнішньої політики держав, які все більше й більше залежать від світових фінансів;
- посилення конкуренції між державами в економічній та інших сферах, використання могутніми структурами стратегій завоювання світового економічного простору;
- надмірна залежність національних економік (зокрема, бюджетного сектора) від іноземного короткострокового спекулятивного капіталу, що робить їх фінансові системи надзвичайно вразливими;
- глобальне наростання нестійкості світової фінансової системи, виникнення загрозливих кризових тенденцій, нездатність сучасних фінансових інститутів (зокрема міжнародних) ефективно їх контролювати.

За таких умов проблему фінансової безпеки України важко переоцінити. Тому в сучасних умовах особливо актуальним є наукове обґрунтування розробки та втілення в життя державної стратегії фінансової безпеки. Ключовими елементами інституційної бази, яка регламентує основні напрями забезпечення національної безпеки України, виступають такі правові акти [1–9]:

- Конституція України;
- Закон України “Про основи національної безпеки України”;
- Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України”;
- Указ Президента України “Про Стратегію національної безпеки України”;
- Указ Президента України “Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки”;
- Указ Президента України “Про Стратегію подолання бідності”;
- Указ Президента України “Питання Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України”;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки”.

Конституцією України визначено основні засади забезпечення національної, державної, економічної, інформаційної, екологічної та особистої безпеки людини,

Підхольний О.М., Яструбецька Л.С. Інституційні основи стратегії фінансової безпеки України

громадської безпеки. Водночас, як свідчить аналіз статей Конституції, в Основному Законі України поняття фінансової безпеки безпосередньо не згадується (табл. 1).

Серед складових національної безпеки, згаданих у Конституції, саме економічний та інформаційний аспекти, на нашу думку, найбільш тісно пов'язані з фінансовою безпекою держави. Це зумовлено тим, що фінанси виступають формою руху інформації про економічний потенціал окремих осіб і суспільства в цілому, а вартісні показники – мірою цього потенціалу [10, с.42–43].

Однак потрібно мати на увазі й можливість виникнення та циркуляції дезінформації в економічній системі, що призводить до спотвореного бачення її потенціалу й, відповідно, хибних управлінських рішень.

Конституційні основи окремих складових національної безпеки

Складова національної безпеки	Стаття	Зміст конституційного положення
Громадська безпека, економічна безпека	Стаття 13	Захист прав усіх суб'єктів права власності й господарювання, соціальна спрямованість економіки
Державна безпека, економічна безпека, інформаційна безпека	Стаття 17	Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки
Громадська безпека	Стаття 41	Захист прав володіння, користування і розпорядження власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності
Громадська безпека, економічна безпека, продовольча безпека	Стаття 42	Захист прав здійснення підприємницької діяльності, яка не заборонена законом, прав споживачів щодо якості й безпеки продукції та всіх видів послуг і робіт
Громадська безпека, економічна безпека, продовольча безпека	Стаття 42	Захист прав здійснення підприємницької діяльності, яка не заборонена законом, прав споживачів щодо якості й безпеки продукції та всіх видів послуг і робіт
Економічна безпека	Стаття 56	Захист прав на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування

Дезінформація може виникати як у результаті помилок, так і умисних дій. Вона існує у формі нереальних планів, недостовірних звітів, спотворених маніпулюваннями цін, хибних теорій тощо. Недостовірні сигнали можуть надходити з підприємств, державних органів, фінансових і товарних ринків, від засобів масової інформації та окремих індивідів. Тому рівень позитивного чи негативного впливу фінансів на економіку залежить, у першу чергу, від якості інформаційного забезпечення фінансового механізму.

Важливо також усвідомлювати, що один неадекватний сигнал здатний породити подальшу дезінформацію. Наприклад, установивши надто високі ставки податків, які не враховують реальні можливості їх платників, держава змушує суб'єктів господарювання переходити в сектор тіньової економіки. Це призводить до спотворення статистичної інформації, якою користуються державні органи. У результаті їм стає важче приймати правильні управлінські рішення. Тобто якщо управлінська система продукує дезінформацію на виході, то внаслідок зворотного зв'язку вона отримує дезінформацію й на вході. Виникає замкнене порочне коло. Певний критичний рівень дезінформації здатний знищити управлінську систему. Це стосується як окремих підприємств, так і цілих держав.

Фінансові ресурси як грошове вираження джерел формування засобів (можливостей) суб'єктів господарювання виступають посередницькою ланкою між зміною інформаційних ресурсів у результаті управлінської діяльності та зміною матеріальних ресурсів суспільства в результаті виконання прийнятих управлінських рішень. Хоча зміни в матеріальній базі можуть відбуватись і без проведення відповідних фінансових операцій, фінанси, однак, забезпечують вищий рівень організації таких змін. У першу чергу, це стосується можливостей мобілізації різноманітних ресурсів на вирішення певних проблем. Зміни у фінансових і матеріальних ресурсах, у свою чергу, ведуть до змін в інформаційних ресурсах. Таким чином, формується цикл взаємопов'язаних змін (рис. 1).



Рис. 1. Фінансові ресурси як посередницька ланка в економічних процесах [10, с.42–43]

Тому цілком правильно та своєчасно серед основних напрямів державної політики Закон України “Про основи національної безпеки України” [2] вказує такі:

- удосконалення антимонопольної політики; створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій;
- подолання “тінізації” економіки через реформування податкової системи, оздоровлення фінансово-кредитної сфери та припинення відпливу капіталів за кордон, зменшення позабанківського обігу грошової маси;
- забезпечення збалансованого розвитку бюджетної сфери, внутрішньої й зовнішньої захищеності національної валюти, її стабільності, захисту інтересів вкладників, фінансового ринку;
- здійснення виваженої політики внутрішніх і зовнішніх запозичень.

Також цим Законом визначено об’єкти національної безпеки, принципи забезпечення національної безпеки, пріоритети національних інтересів, загрози національним інтересам і національній безпеці України, основні напрями державної політики з питань національної безпеки. Обумовлено, що національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм.

Аналіз інших правових актів, що мають досить тісне відношення до питання стратегії фінансової безпеки України, засвідчив таке.

У Законі України “Про Раду національної безпеки і оборони України” визначено функції цього координаційного органу, згідно з якими він розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, що належать до сфери національної безпеки й оборони, і подає пропозиції Президентові України щодо проекту Закону України про Державний

Підхольний О.М., Яструбецька Л.С. Інституційні основи стратегії фінансової безпеки України

бюджет України за статтями, пов’язаними із забезпеченням національної безпеки й оборони України [3].

В Указі Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” окреслено принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Головною метою Стратегії задекларовано забезпечення такого рівня національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави в сучасному світі.

Як відзначено Стратегією національної безпеки України, складний стан економічної безпеки зумовлений впливом таких чинників [4]:

- нестійкістю економічного зростання та його надмірною залежністю від зовнішніх чинників;
- збереженням структурних деформацій у національній економіці, неефективністю використання матеріальних ресурсів;
- відсутністю сприятливих умов для формування необхідного інвестиційного потенціалу в національній економіці;
- недосконалістю податкової системи, низькою ефективністю адміністрування податків і контролю за використанням бюджетних асигнувань;
- низьким рівнем конкурентності та монополізацією окремих галузей промисловості, а також недосконалістю механізмів захисту внутрішнього ринку від несумлінної конкуренції з боку імпортової продукції, неефективністю боротьби з контрабандою;
- надмірною залежністю від імпорту енергетичних ресурсів, недиверсифікованістю джерел енергопостачання;
- монополізацією іноземним капіталом певних стратегічно важливих галузей національної економіки;
- нерозвиненістю національної інноваційної системи та некерованим відтоком за межі держави інтелектуальних і трудових ресурсів;
- високим рівнем тінізації економіки, зумовленим, зокрема, поширенням тіньової зайнятості, розповсюдженням напівлегальних методів ухилення від оподаткування, криміналізацією економічних відносин.

Відповідно до розпоряджень Президента України №72/2001-рп. від 21.12.2001 р. та №385/2002-рп. від 8.11.2002 р. було розроблено Стратегію економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки “Шляхом європейської інтеграції”, згідно з якою визначено такі основні завдання [6]:

- забезпечення сталого економічного зростання та прискорення подолання на цій основі розриву в обсягах ВВП на одну особу між Україною й державами – членами Євросоюзу;
- забезпечення надійних передумов скорочення розриву в рівні та якості життєвих стандартів з країнами ЄС;
- поглиблення інтеграційних процесів між Україною та ЄС в енергетичній сфері, співробітництво в розвитку транспортно-комунікаційних мереж, в інформаційній сфері та сфері високих технологій;
- опанування інноваційної моделі структурної перебудови та зростання, реалізація якої покликана забезпечити підвищення конкурентоспроможності української економіки;
- адаптація законодавства України, національної системи права до законодавства та права Європейського Союзу.

Варто відзначити, що в питанні вибору моделі вітчизняної системи господарювання існує певна неузгодженість між Конституцією України, стаття 13 якої визначає **соціальну спрямованість економіки**, і Стратегію економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки, яка орієнтована на **інноваційну модель**.

Указом Президента України “Про Стратегію подолання бідності” визначено основні напрями відповідної політики шляхом створення економіко-правових умов для збільшення доходів і зростання економічної активності працездатних громадян, а також підвищення ефективності соціальної підтримки найбільш уразливих груп населення шляхом реформування системи соціального захисту [7].

Указ Президента України “Питання Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України” від 7 травня 2001 року, яким

затверджено Положення про Міжвідомчу комісію з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, визначає такі основні її завдання [8]:

- оцінку та прогнозування розвитку ситуації у фінансовій і грошово-кредитній сферах, внесення пропозицій щодо комплексного розв'язання проблем забезпечення фінансової безпеки України;
- виявлення та оцінку загроз фінансовій безпеці України, тенденцій їх виникнення при формуванні фінансової та грошово-кредитної політики держави;
- вивчення стану державного регулювання фінансових ринків, тенденцій їх розвитку та внесення пропозицій і рекомендацій щодо поліпшення ситуації в цій сфері;
- аналіз діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо додержання ними інтересів національної безпеки у фінансовій і грошово-кредитній сферах, внесення відповідних пропозицій і рекомендацій;
- вивчення та внесення пропозицій щодо використання досвіду розвинутих країн у забезпеченні фінансової безпеки й подоланні тіньової економіки.

Як показав проведений аналіз, у нормативно-правових актах, що регламентують основні напрями національної безпеки, аспекти забезпечення фінансової безпеки висвітлені недостатньо. Адже питання забезпечення фінансової безпеки в більшості законодавчих актів відсутні повністю, а в інших згадуються лише побіжно або надто загально й поверхнево.

Позитивно, з точки зору глибини опрацювання проблеми, виділяється на цьому фоні Концепція розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки, розроблена Державним комітетом фінансового моніторингу України та затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України. На відповідний період було визначено такі напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму [9]:

- запобігання виникненню передумов для легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- запобігання використанню слабких сторін фінансової системи з метою легалізації незаконних доходів і фінансування тероризму;
- удосконалення механізму регулювання та нагляду за суб'єктами первинного фінансового моніторингу;
- підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів;
- створення ефективної системи взаємодії між відповідними органами виконавчої влади;
- підвищення кваліфікаційного рівня спеціалістів і рівня їх технічного забезпечення;
- участь у міжнародному співробітництві;

Підхольний О.М., Яструбецька Л.С. Інституційні основи стратегії фінансової безпеки України

- формування в населення усвідомлення необхідності запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму.

Відповідно до напрямів розвитку системи запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму автори цієї Концепції окреслили досить детальний перелік конкретних заходів. Окрім того, Кабінет Міністрів України щорічно затверджує програму або план заходів із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму.

Водночас Концепція не охоплює весь спектр проблем фінансової безпеки держави. Як справедливо зазначає відомий італійський експерт із міжнародних фінансів Фульчері Бруні Рочча, фінанси – це канал проникнення, що дозволяє контролювати

ззовні країну-боржника. Зовнішній контроль може швидко поширитися на всі сторони економічного, а потім й соціального життя. Так набувають рис нові форми васалітету та колоніалізму. Адже якщо в міжнародних відносинах заборонено застосування військових потужностей, то використання фінансових потужностей зумовлює таке ж насильницьке проникнення в країну-суперницю [11]. У зв'язку із цим необхідним є посилення вітчизняної законодавчої бази нормативно-правовими актами, які б регламентували забезпечення фінансової безпеки, а саме – було б чітко визначено об'єкти та суб'єкти забезпечення фінансової безпеки, внутрішні та зовнішні загрози, критерії, на основі яких можна було б робити висновки про дотримання всіма державними органами, а також недержавними господарськими суб'єктами вимог фінансової безпеки України.

Висновки. Фінансова безпека держави – основна умова її здатності здійснювати самостійну фінансово-економічну політику відповідно до своїх національних інтересів. Вирішення цієї проблеми полягає в досягненні та підтримці здатності державних органів:

- забезпечувати стійкість економічного розвитку держави, платіжно-розрахункової системи й основних фінансово-економічних показників;
- нейтралізувати вплив світових фінансових криз і навмисних дій низки офіційних і тінювих структур на національну економічну й соціально-політичну систему;
- запобігати великомасштабному витоку капіталів за кордон, “втечі капіталу” з реального сектора економіки; запобігати конфліктам між інститутами різних рівнів з приводу розподілу й використання ресурсів національної бюджетної системи;
- найбільш оптимально для економіки країни залучати й використовувати кошти іноземних запозичень;
- запобігати злочинам та адміністративним правопорушенням у фінансових право-відносинах, зокрема, відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом.

Усе перераховане також можна сформулювати як деякі завдання (їх повний перелік досить широкий), які повинні вирішувати органи державної влади й управління з метою забезпечення безпечного та ефективного функціонування не тільки елементів фінансової системи держави, але й усіх взаємозв'язаних із нею ланок державного управління.

Першочерговим економіко-правовим актом, який необхідно розробити із цією метою, має бути Стратегія фінансової безпеки України. У ній необхідно чітко окреслити такі напрями:

- визначення геофінансових зон впливу України;
- ідентифікацію критеріїв і параметрів (кількісних та якісних граничних значень) фінансової системи України, що задовольняють вимоги фінансової безпеки на відповідному етапі розвитку держави;
- розроблення механізмів і заходів виявлення загроз фінансовій безпеці України та характеристику сфер локалізації цих загроз;
- установлення основних суб'єктів загроз, механізмів їх функціонування, критеріїв впливу на фінансову систему;
- розроблення методології прогнозування, виявлення та попередження виникнення чинників, що зумовлюють появу загроз фінансовій безпеці країни;
- визначення об'єктів, предметів, параметрів контролю за забезпеченням фінансової безпеки України;
- організацію адекватної системи органів забезпечення фінансової безпеки.

Ми вважаємо, що провідна роль у розробці Стратегії фінансової безпеки України та в координації реалізації положень цього документа має належати національному під-

розділу фінансової розвідки – Державному комітетові фінансового моніторингу України.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>. – Верховна Рада України.
2. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Верховна Рада України.
3. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу:URL:<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=183%2F98-%E2%F0>. – Верховна Рада України.
4. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 р. за № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – С. 389.
5. Указ Президента України “Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки” від 28 квітня 2004 року № 493/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=493%2F2004>. – Верховна Рада України.
6. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, Б. М. Данилишин та ін.]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
7. Указ Президента України “Про Стратегію подолання бідності” від 15 серпня 2001 року № 637/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=637%2F2001>. – Верховна Рада України.
8. Указ Президента України “Питання Міжвідомчої комісії з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України” від 7 травня 2001 року № 294/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=294%2F2001>. – Верховна Рада України.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму на 2005–2010 роки” від 3 серпня 2005 р. № 315-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=315-2005-%F0>. – Верховна Рада України.
10. Фінанси в трансформаційній економіці України : навчальний посібник / [за ред. д.е.н., проф. М. І. Крупки.] – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. – 614 с.
11. Бурцев В. В. Факторы финансовой безопасности России [Електронний ресурс] / В. В. Бурцев. – Режим доступу: URL: <http://www.cfin.ru/press/management/2001-1/burtsev.shtml>. – Корпоративный менеджмент.

Рецензенти:

Крупка М.І. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету ім. І.Франка;

Юринець В.С. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри інформаційних технологій в менеджменті Львівського національного університету ім. І.Франка.