

УДК 35-027.21:336.221.4:339.922](477+100)

КРУШЕЛЬНИЦЬКА Таїсія Анатоліївна,
д-р наук держ. упр., доц., проф. каф. економіки
та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙ СИСТЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Аналізуються національні особливості формування інституцій системи економічної безпеки України в умовах інтеграції у світовий економічний простір. Здійснюється моніторинг і оцінка національних особливостей побудови і функціонування інституцій системи державного управління у сфері безпеки та узагальнюються її суперечності й недоліки.

Ключові слова: державне управління, інституції, система національної економічної безпеки, принцип інкременталізму, матриця управлінських рішень.

Крушельницкая Т. А. Анализ национальных особенностей формирования институций системы экономической безопасности Украины

Анализируются национальные особенности формирования институций системы экономической безопасности Украины в условиях интеграции в мировое экономическое пространство. Осуществляется мониторинг и оценка национальных особенностей построения и функционирования институций системы государственного управления в сфере безопасности и обобщаются ее противоречия и недостатки.

Ключевые слова: государственное управление, институции, система национальной экономической безопасности, принцип инкрементализма, матрица управленческих решений.

Krushelnytska T. A. Analysis of national features formation of institutions system of economic security Ukraine

National features of forming of institutions the formation system of economic security of Ukraine in terms of integration into the global economy are analyzed. It is realized the monitoring and evaluation of functioning of national institutions system of economic security and summarizes their contradictions and flaws.

Key words: public administration, institutions, system of national economic security, principle incremental, matrix management decisions.

Постановка проблеми. У ХХІ ст. атрибутом світового соціально-економічного розвитку стала потужна поступальна динаміка міжнародних інтеграційних процесів. На Європейському континенті найбільшим та найпотужнішими інтеграційним об'єднанням є ЄС, метою створення якого є сприяння економічному добробуту, підвищенню життєвого рівня, зміцненню миру й свободи та створенню стійкого союзу народів Європи. Навіть незважаючи на окремі політико-економічні неузгодженості останнього періоду між її членами, ЄС виконує вирішальну роль у забезпеченні розвитку та безпеки на Європейському континенті, тому процес побудови архітектури його інституцій має різні параметри: військовий, політичний, економічний та соціальний і є функціонально-правовим орієнтиром для інших країн.

Дійсно, геопланетарна дія інтеграційних процесів неминує впливає навіть на країни так званого третього світу, які формально не входять до складу будь-яких інтеграційних об'єднань. Стосовно України зазначимо, що вступ України до ЄС принесе насамперед політичний авторитет державі на міжнародній арені, можливість перебувати в зоні загальноєвропейської безпеки, запобігаючи при цьому новим лініям поділу на континенті, можливість перебувати в центрі подій, бути невід'ємною частиною прогресивної політики тощо. Проте спрямування інтеграційного курсу України до економіко-правового простору ЄС має неоднозначну, чи навіть негативну, оцінку серед країн найближчого оточення, а тому викликає нагальну потребу в перегляді інституційних основ організаційно-функціональних аспектів системи державного управління та її підсистем, особливо економічної безпеки.

Економічна інтеграція України у світове співтовариство, а сьогодні вже й просте виживання, вимагає розробки й упровадження певних інституціональних механізмів управління системою економічної безпеки, які б відповідали національним потребам. Натомість моніторинг і оцінка національних особливостей побудови й

функціонування інституцій державного управління у сфері безпеки дають підстави для узагальнення широкого переліку суперечностей і недоліків, одночасно надаючи поштовху до опрацювання шляхів їх трансформації з метою збереження політичної незалежності й економічної безпеки. Виокремлення й подальше усунення системних парадоксів формування національної економічної безпеки дозволять вирішити провідні стратегічні питання розвитку України в напрямі розбудови демократичної, соціальної держави, чим і визначається її актуальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні питання національної економічної безпеки є найбільш гострими і тому обговорюються науковцями, політиками, практиками. У працях багатьох зарубіжних і вітчизняних дослідників знаходимо ґрунтовне дослідження різних аспектів теорії і практики державного управління, узагальнення світового досвіду функціонування системи державного управління, інституціоналізації та формування ієрархічно-комунікативних зв'язків владних ланок різного рівня. Так, у своїх працях В. Гайндль, Н. Мирна, С. Серьогін, В. Саламатов доволі глибоко вивчають теоретичні й практичні проблеми функціонування державних інститутів, взаємодію та взаємозалежність різних гілок влади, морально-етичні засади розвитку державної служби. Такі науковці, як С. Боринець, О. Борисенко, Л. Івашова досліджують питання національної економічної безпеки в зовнішньоекономічному аспекті. В. Баліцька, С. Буковинський, І. Наджафов, О. Музика вирішують проблеми формування державного бюджету як фінансової основи незалежності держави. Водночас аналіз історичних і ментально-мотиваційних джерел розвитку функціонально організаційних аспектів формування національних інститутів економічної безпеки, результати якого стали б основою їх модернізації в умовах глибокої економічної і політичної кризи, є недостатнім, а тому потребує належної уваги науковців.

Залишаються недостатньо висвітленими проблеми розробки й упровадження інноваційних методологічних і методичних підходів забезпечення ефективності функціонування державних інститутів, виявлення й усунення наявних недоліків і суперечностей інституційного оточення системи безпеки, аналіз причин наявності перманентної законодавчої та ситуаційної нестабільності в цій сфері тощо. Окрім того, розвиток національної системи державного управління наразі «бореться» з впливом біполярної спрямованості процесу інтеграції України у світовий

економічний простір, яка гальмує прогресивні зміни та викликає інституційну амбівалентність. Це потребує абсолютно нових підходів, напрацювання яких можливе за усвідомлення історичних як джерел розвитку державного управління в Україні, так і сучасних тенденцій.

Метою статті є аналіз національних інституційних особливостей формування системи економічної безпеки в умовах інтеграції України у світовий економічний простір із визначенням пріоритетів її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Участь України в процесах подальшої інтеграції до світового господарства зумовлює необхідність розробки стратегії адаптації України до сучасних економічних, політичних, соціальних, екологічних вимог у планетарному масштабі, надаючи при цьому перевагу проблемам зміцнення національної безпеки. Вектор спрямування України до європейського і світового економічного простору відкриває нові можливості для поглиблення співпраці, але водночас висуває відповідні вимоги, ставить більш місткі завдання й змушує відповідати на нові виклики. Як зазначає С. Боринець, європейський вибір України – невід’ємна складова її подальшого розвитку, він став природним наслідком здобуття Україною незалежності, його витoki закладені в багатовіковій історії нашого народу й усвідомленні права жити в демократичній, економічно розвинутій, соціально орієнтованій країні. Його мета – створення умов для входження до спільноти європейських розвинутих країн [1].

Водночас аналіз світових тенденцій і національного досвіду формування системи економічної безпеки доводить, що в процесі інституційних змін державного управління в цій сфері кожне прийняте рішення має глибокі наслідки не лише всередині, але й поза межами системи, охоплюючи економіку, політику, соціальну сферу держави тощо. Це пов’язано з тим, що система економічної безпеки є відкритою системою, функціонує в щільному взаємозв’язку її внутрішніх елементів, але впливає і піддається потужному впливу зовнішнього середовища, а тому визначає розвиток держави як мегасистеми в цілому. Тобто відповідно до побудови «...корпускулярних систем» як таких, у яких взаємодіють окремі частини, не пов’язані між собою, але потребують одна одну, система національної економічної безпеки є стрижнем, що або пов’яже суспільство в єдине ціле та визначить його еволюцію, або залишиться амбівалентно-руйнівною силою [2, с. 48].

Тому під час розгляду інституційних змін системи економічної безпеки мова може йти не просто про певні заходи, які необхідно виконати, а про загальну модель стратегічного розвитку держави та суспільства. Лише за таких умов можна змусити державні інституції працювати максимально ефективно й еволюціонувати в інтересах національної безпеки. З огляду на це амальгама державних інститутів і інституційних норм складають систему національної економічної безпеки, адже сукупність національних норм, правил, стандартів і державних інститутів визначають організаційно-функціональну побудову системи безпеки й забезпечують її ефективність та гнучкість.

Зазначимо, що об'єктивні процеси, такі як світова глобалізація, поширення інформаційних технологій, інтеграція України у світовий економічний простір та необхідність гармонізації національного законодавства до вимог світових стандартів, є рушійними чинниками зменшення впливу інституційних парадоксів у системі національної економічної безпеки. На сьогодні зусилля уряду вже спрямовані на зміцнення економічної безпеки України. Зокрема, пропонується Концепція реформування податкової системи як основи фінансової безпеки держави [3], удосконалюються нормативно-правові документи стосовно запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення злочину, в основу розробки яких покладено зарубіжний досвід правового запобігання «відмиванню» доходів, отриманих злочинним шляхом [4], опрацьовуються альтернативні можливості розвитку енергетичної галузі, проведення функціонально-організаційних перетворень державних інститутів у сфері служби фінансових розслідувань тощо. І головне надбання – підписання Україною угоди про асоціацію з ЄС, у якій є питання стосовно формування й зміцнення фінансово-економічної безпеки країн-членів ЄС і України [5]. Проте, незважаючи на проведену законотворчу роботу, питання практичної верифікації законодавчих положень постійно гальмуються через ряд інституційних парадоксів, які частково є спадком командно-адміністративної системи державного управління, ментально-мотиваційною недосконалістю вітчизняних посадових службовців, надбанням незрілих ринкових відносин.

Проте національна економічна безпека є гетерогенною системою зі складною мережею зв'язків і, на жаль, більшість проблем і навіть парадоксів її функціонування залишаються невирішеними через лінійне ставлення до системи загалом і її

реформування зокрема. Натомість весь процес формування системи національної економічної безпеки ми пропонуємо розглядати в певному кореляційному багатовимірному полі, урахувавши при цьому, що, по-перше, кожне прийняте рішення, кожна дія в системі економічної безпеки відображається в усіх сферах соціально-економічного буття, по-друге, інституції державного управління в цій сфері в Україні несуть негативні відображення певних історично сформованих, методологічних, методичних, процедурних та інших обмежень, які подекуди є спадком радянської доби, а подекуди – сучасним надбанням.

Так, беззаперечним «завоюванням соціалізму» в негативному сенсі, яке отримала Україна у спадок від СРСР, був досить громіздкий бюрократичний апарат, наділений широкими владними повноваженнями, на відміну від передбачуваного й задекларованого демократичного управління. Державні інститути, особливо у сфері економічної безпеки, були сформовані за чіткою ієрархією бюрократично-управлінського апарату, який наразі ототожнюється із партійною номенклатурою. У СРСР була прийнята практика зосередження повноважень і відповідальності в органах центральної урядової влади. Апарат управління був надміру обтяжений указівками зверху, кількість формулярів і інструкцій була незліченною і стосувалась як важливих, так і другорядних рішень. Будь-яка ініціатива межувала із злочином, тому наказ зверху виконувався беззаперечно, чим зміцнювалась авторитарність влади. Закони ж ринкової економіки вимагають швидких, продуманих, інколи нестандартних рішень. Але важкий спадок, який і до сьогодні тяжіє над посадовими особами, що приймають урядові рішення у тому числі і з формування економічної безпеки держави, не дозволяє цього зробити. Наприклад, мотивуючи необхідністю послаблення напруження на готівковому сегменті валютного ринку, Національний банк України (НБУ) постановив зменшити максимальну суму продажу готівкової іноземної валюти одній особі в один операційний (робочий) день до суми, що не перевищує в еквіваленті 3 000 грн. Тобто бачимо застосування типового адміністративного інструменту часів СРСР, який суттєво загострив дефіцит готівкової іноземної валюти, збурюючи населення й пожвавлюючи чорний ринок, ставлячи під удар економічну безпеку країни [6].

Керівництво НБУ зняло обмеження 2 % відхилення курсу валюти в комерційних банках від офіційного. Крім того, на валютному ринку дозволені

операції «своп». Тим самим надано дозволу формувати відхилення курсу під час валютно-обмінних операцій під впливом ринку [7], тобто фактично прийнято рішення щодо переходу до плаваючого курсу національної валюти, що ми вважаємо інструментом ринкової економіки. Поєднання таких суперечливих інструментів та ще й під час гострої економічної кризи свідчить про наявність інституційного парадоксу в системі державного управління.

Результатом радикального спонтанного реформування, яке супроводжується широкими амплітудними коливаннями, інколи протилежними чи навіть амбівалентними за змістом, подекуди не виправданими за методами, часто із неоднозначними чи відверто негативними наслідками, стає скорочення підприємницької активності, ілєгалізація бізнесу, від'ємна динаміка надходжень до бюджету України та відверта загроза економічній безпеці.

Окрім того, законодавчі норми були й залишаються обтяженими положеннями, що мають неоднозначне тлумачення і сьогодні є джерелом корупції. Ми маємо на увазі положення, що утримують умови з діапазоном вирішення «від...до», «чи/або..» тощо, особливо коли йдеться про накладання покарання. Тобто посадова особа має сама прийняти рішення, якого саме розміру має бути покарання. Ще одним прикладом корупційної складової є застосування різних правил до однієї дії, наприклад, порядок надання чи ненадання статусу платника податку на додану вартість. Насправді підхід має бути єдиним: «закон – документ – дія».

Тому одним із напрямів інституційних змін має стати моніторинг усього законодавства на предмет виявлення й усунення таких і аналогічних положень неоднозначного змісту. Доцільним, на наш погляд, є матричний підхід до прийняття управлінських рішень, який установлює єдину матрицю для аналогічних випадків (за прикладом прецедентного права, що застосовується в розвинених країнах світу).

Аналізуючи національні інституційні особливості державно-управлінської діяльності у сфері економічної безпеки, виокремимо серед них найбільш значущі:

– процес здійснення державно-управлінської діяльності в системі економічної безпеки України та її реформування підлягають впливу певних історично сформованих, методологічних методичних і ментальних обмежень та стереотипів, які ми назвали історичною зумовленістю, яка є сукупністю історично сформованих методологічних, методичних і ментально-індивідуальних обмежень та стереотипів

здебільшого негативного характеру, притаманних державним службовцям, що уповільнюють процес реформування системи економічної безпеки. Це є чи не головною перешкодою до розбудови національної системи економічної безпеки в напрямі приведення національних стандартів відповідно до світових норм та практик та забезпечення належного позиціонування нашої країни на світовому ринку;

- чинники формування системи національної економічної безпеки негативного характеру мають глибоке ментально-мотиваційне й законодавче коріння. Тому для подолання негативного впливу історичної зумовленості потрібні рішучі зміни в забезпеченні процесу прийняття рішень у напрямі його об'єктивізації через застосування матриць управлінських рішень. Інституційні зміни із застосування матричного методу будуть здійснюватись із пріоритетом дотримання законності, узгодженості дій різних гілок державних інститутів, зрозумілості та вигідності для України новостворюваних правових норм;

- реформування в Україні або постійно гальмується через названі та інші чинники, або здійснюється радикально, руйнуючи все, без аналізу можливостей використання позитивних здобутків. Тобто під час реформування абсолютно нехтується принцип інкрементальності. Тому підходячи до розвитку системи економічної безпеки як відкритої, можемо зазначити, що подолання історичної зумовленості інституціональних змін у ній можливе за виконання послідовних реформ інтро- й екстровеертного характеру, тобто спрямованих на розвиток системи економічної безпеки як у суб'єктному, так і в об'єктному аспектах, змінюючи як ієрархічно-організаційну побудову її інститутів, так і імплементаючи нові вимоги до профілю професійної компетенції фахівців.

Ураховуючи вищенаведене, ми виділили стратегічні напрями розвитку національних інституцій системи економічної безпеки, які б забезпечили подолання негативних особливостей її функціонування, зокрема:

- упровадження довготривалої стратегії державного управління розвитку системи державного управління у сфері побудови системи економічної безпеки з визначенням основної мети як побудова суспільства добробуту;

- подолання історичної зумовленості функціонування державних інститутів та формування ліберально-демократичного стилю державно-управлінської діяльності через застосування матричного методу до прийняття управлінських рішень;

- пропагування поступового формування філософії національної фінансової конвергенції як інституційної основи економічної безпеки України;
- інкрементальний характер проведення реформування всіх сфер державного управління з постійним моніторингом, виявленням і усуненням застарілих, суперечливих норм законодавства, що підживлюють корупцію.

Відтак і трансформація інституційних основ системи національної економічної безпеки, ліквідація існуючих парадоксів та формування нових інституційних підходів відповідно до вимог широкого спектру міжнародних вимог і національних інтересів викличе ланцюгову реакцію і в інших сферах державного управління.

Висновки. На підставі наведеного дослідження зробимо такі висновки:

1. Система економічної безпеки країни є відкритою, складною системою з розгалуженою мережею взаємин, яка функціонує в щільному взаємозв'язку її внутрішніх елементів і зовнішнього середовища та визначає розвиток держави як мегасистеми в цілому.

2. Систему національної економічної безпеки складає амальгама державних інститутів і інституційних норм, як-от сукупність національних вимог, правил, стандартів і державних інститутів. Вони визначають організаційно-функціональну побудову системи безпеки й мають сприяти ефективності та гнучкості її роботи.

3. Серед національних особливостей формування інституцій системи економічної безпеки в Україні найбільш руйнівними є такі: сукупність історично сформованих, методологічних, методичних, процедурних та інших обмежень, які подекуди є спадком радянської доби, а подекуди – сучасним надбанням; наявність законодавчих норм із неоднозначним тлумаченням; ігнорування принципу інкрементальності під час здійснення реформ.

4. Визначені основні напрями розвитку національних інституцій системи економічної безпеки, зокрема: запровадження довготривалої стратегії державного управління розвитку системи державного управління; подолання історичної зумовленості та формування ліберально-демократичного стилю державно-управлінської діяльності через застосування матричного методу до прийняття управлінських рішень; запровадження інкрементального принципу проведення реформування всіх сфер державного управління з постійним моніторингом, виявленням і усуненням застарілих, суперечливих норм законодавства.

Наступні наукові дослідження будуть проводитись в таких напрямках:

- опрацювання світових тенденцій та національних особливостей розвитку системи економічної безпеки України в контексті сприяння її зміцненню;
- дослідження інституційних парадоксів формування національної системи економічної безпеки та подальше опрацювання можливостей їх усунення.

Список використаних джерел

1. **Боринець С. Я.** Міжнародні валютно-фінансові відносини : підручник / С. Я. Боринець. – Режим доступу : pidruchniki.com.ua.
2. **Гумилев Л. Н.** Конец и вновь начало: популярные лекции по народоведению / Л. Н. Гумилев. – СПб. : СЗКЭО : Кристалл, 2002. – 416 с. (Серия «Вехи истории»).
3. **Концепція** реформування податкової системи України. – Режим доступу : sfs.gov.ua/data/material/000/107/158489.
4. **Про запобігання** та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. № 249-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2.
5. **Про асоціацію** між Україною та Європейським Союзом : Угода – 2014. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish.
6. **Про внесення** змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України : Постанова Правління Національного банку України від 22 верес. 2014 р. № 591. – Режим доступу : www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=10601164.
7. **Про внесення** змін до Положення про встановлення офіційного курсу гривні до іноземних валют та курсу банківських металів : Постанова Правління Національного банку України від 31 берез. 2014 р. № 375/25152. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE25152.html.

List of references

1. **Borynets S. Ya.** Mizhnarodni valiutno-finansovi vidnosyny : pidruchnyk / S. Ya. Borynets. – Rezhym dostupu : pidruchniki.com.ua.
2. **Gumilev L. N.** Konets i vnov nachalo: populyarnyie lektsii po narodovedeniyu / L. N. Gumilev. – SPb. : SZKEO : Kristall, 2002. – 416 s. (Seriya «Vehi istorii»).

3. **Kontsepsiia** reformuvannia podatkovoi systemy Ukrainy. – Rezhym dostupu : sfs.gov.ua/data/material/000/107/158489.

4. **Pro zapobihannia** ta protydiu lehalizatsii (vidmyvanniu) dokhodiv, oderzhanykh zlochynnym shliakhom, abo finansuvanniu teroryzmu : Zakon Ukrainy vid 28 lystop. 2002 r. № 249-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2003. – № 1. – St. 2.

5. **Pro asotsiatsiiu** mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom : Uhoda – 2014. – Rezhym dostupu : www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish.

6. **Pro vnesennia** zmin do deiakykh normatyvno-pravovykh aktiv Natsionalnoho banku Ukrainy : Postanova Pravlinnia Natsionalnoho banku Ukrainy vid 22 veres. 2014 r. № 591. – Rezhym dostupu : www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=10601164.

7. **Pro vnesennia** zmin do Polozhennia pro vstanovlennia ofitsiinoho kursu hryvni do inozemnykh valiut ta kursu bankivskykh metaliv : Postanova Pravlinnia Natsionalnoho banku Ukrainy vid 31 berez. 2014 r. № 375/25152. – Rezhym dostupu : search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE25152.html.