

УДК 338.1/.2-049.5(477)(045)

Носань Н.С.

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри економіки та підприємництва,
Черкаський державний технологічний університет

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто правові засади забезпечення фінансової безпеки України станом на початок 2019 р. та встановлено факт відсутності нормативних документів, спрямованих на забезпечення фінансової безпеки на мікро- та макрорівні засобами державного управління. Проаналізовано стратегічні орієнтири забезпечення економічної безпеки держави та її фінансового складника, які були визначені урядом України у 2007 та 2015 рр. і запропоновано перспективні напрями забезпечення фінансової безпеки держави для формування на їх основі стратегії економічної (фінансової) безпеки України на п'ятирічну перспективу. Охарактеризовано існуючу модель регулювання банківського і небанківського фінансових секторів та їх учасників. Визначено перелік нормативних актів, які становлять правову основу механізму забезпечення фінансової безпеки країни. Конкретизовано та структуровано рівні правового забезпечення фінансової безпеки України.

Ключові слова: безпека, фінансова безпека, стратегія, регулювання, національний регулятор, правове забезпечення, фінансовий ринок.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Носань Н.С.

В статье рассмотрены правовые основы обеспечения финансовой безопасности Украины по состоянию на начало 2019 г. и установлен факт отсутствия нормативных документов, направленных на обеспечение финансовой безопасности на микро- и макроуровне средствами государственного управления. Проанализированы стратегические ориентиры обеспечения экономической безопасности государства и его финансовой составляющей, которые были определены правительством Украины в 2007 и 2015 гг., а также предложены перспективные направления обеспечения финансовой безопасности государства для формирования на их основе стратегии экономической (финансовой) безопасности Украины на пятилетнюю перспективу. Охарактеризованы существующая модель регулирования банковского и небанковского финансовых секторов и их участники. Определен перечень нормативных актов, составляющих правовую основу механизма обеспечения финансовой безопасности страны. Конкретизированы и структурированы уровни правового обеспечения финансовой безопасности Украины.

Ключевые слова: безопасность, финансовая безопасность, стратегия, регулирование, национальный регулятор, правовое обеспечение, финансовый рынок.

LEGAL FRAMEWORKS FOR THE PROVISION OF FINANCIAL SECURITY OF UKRAINE

Nosan Nataliia

The article considers the legal principles of ensuring financial security of Ukraine at the beginning of 2019. The fact that the absence of regulatory documents aimed at ensuring financial security at the micro and macro level of the state administration, on the one hand, and the inconsistency of the goals of the financial sector development with the need to stabilize the state of banking safety and security of the non-bank financial segment, which are determined at the national level by the strategies and programs, raise the problem of concretization the right fundamentals of financial security of the state in view of the experience of financially developed countries is established. The strategic guidelines for ensuring the economic security of the state and its financial component, which were defined by the Government of Ukraine in 2007 and 2015, are analyzed. The directions of ensuring financial security of the state are proposed for forming on their basis the strategies of economic (financial) security of Ukraine for a five-year perspective are proposed. Among them: restoration of confidence in the financial market, financial intermediaries, services of financial institutions, reducing the level of shadowing of the financial sector, reducing the level of the budget deficit, reducing the costs of servicing the public debt, ensuring a high level of financial autonomy and financial sovereignty by intensifying domestic investment, reducing the level of foreign capital in the banking and non-banking financial sector, strengthening the national monetary unit, restoring confidence in it, expansion of the policy of inflation targeting, expansion of the limits of cashless financial settlements, promotion of financial inclusion, the transition from the financial market regulation model, where there are three national regulators to the split model, followed by the introduction of a single financial market megregulator model. The existing model of regulation of banking and non-bank financial sectors and their participants is described. The list of normative acts, which constitute the legal basis of the mechanism of providing financial security of the country, is determined. The levels of legal security of Ukraine's financial security are specified and structured.

Keywords: security, financial security, strategy, regulation, national regulator, legal framework, financial market.

Постановка проблеми. Завдання забезпечення фінансового складника національної безпеки України не прописано та не конкретизовано у жодному нормативно-правовому документі, що визначає дії органів державної влади, суб'єктів господарювання, окремих індивідів у фінансовій сфері. Здебільшого на державному рівні декларуються завдання розвитку фінансової системи, забезпечення фінансової стабільності та стійкості розвитку ринків фінансових послуг, стан яких значною мірою визначає рівень фінансової безпеки держави. Однак категорії стійкості, сталості та безпеки не є ідентичними за змістовим наповненням ні на мікро-, ні на макрорівні, що переконливо доводять сучасні науковці [1–3], тому надзвичайно важливо визначити у документах, якими встановлюються вектори внутрішньої та зовнішньої фінансової політики, завдання забезпечення фінансової безпеки України, а також забезпечити дотримання чіткості зв'язку між станом фінансової безпеки громадян, бізнес-структур, регіонів та країни у цілому.

Оскільки національна фінансова безпека значною мірою визначається станом банківської системи, рівнем розвитку фінансового ринку та його професійних учасників, фундаментальною основою механізму управління фінансовою безпекою держави має стати сукупність документів, які конкретизують стратегічні орієнтири розвитку фінансових посередників і важливих сегментів фінансового сектору, у межах яких вони провадять свою професійну діяльність. Відсутність нормативних документів, спрямованих на забезпечення фінансової безпеки на мікро- та макрорівні засобами державного управління та неузгодженість цілей розвитку фінансового сектору з потребою стабілізації стану банківської безпеки та безпеки небанківського фінансового сегменту, що визначені на національному рівні стратегіями та програмами, актуалізують проблему конкретизації правових основ забезпечення фінансової безпеки держави з огляду на досвід фінансово розвинених держав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правових аспектів забезпечення фінансової безпеки держави присвячено праці багатьох сучасних учених. Зокрема, К.С. Радзівіл різносторонньо підходить до питання правового забезпечення фінансової безпеки держави [4]; Е.С. Дмитренко піднімає загальнотеоретичні питання механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави [5]; О.О. Бригінець виявляє особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України [6]. Водночас інтеграція України до ЄС, у тому числі й у фінансовому секторі, викликає необхідність прагнення конвергенції вітчизняної та європейської правових систем, що має розпочатися з перегляду та переоцінки існуючих норм формування системи державної фінансової безпеки та управління нею.

Постановка завдання. Метою дослідження є узагальнення правових засад забезпечення фінансової безпеки України та пошук можливостей їх модернізації за рахунок адаптації досвіду країн ЄС у напрямі підтримки фінансової стабільності на макрорівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Категорія безпеки зафіксована в Основному законі України. Так, ст. 3 Конституції України визначає, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і

безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [7]. Ст. 6 присвячено забезпеченню екологічної безпеки й підтриманню екологічної рівноваги [7]. Поняття економічної безпеки фіксується у ст. 17, де зазначено, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу». У цій же статті піднімаються питання забезпечення державної безпеки [7]. Ст. 18 встановлює зв'язок між безпекою та національними інтересами держави, підтверджуючи актуальність наукових підходів, що визначають поняття безпеки – національної, економічної, фінансової – через категорію інтересів стейкхолдерів (зацікавлених осіб). Найбільш уживаною у Конституції України є така категорія безпекознавства, як національна безпека. Вона у різному контексті згадується у статтях 32, 34, 36, 37, 39, 44, 92, 106, 116. Ст. 107 Основного закону повністю присвячена функціонуванню такої державної структури, як Рада національної безпеки і оборони України [7]. Водночас аналіз Конституції України дав змогу усвідомити, що поняття фінансової безпеки не згадується навіть як функціональний складник системи економічної безпеки національної економіки, що актуалізує проблему правового забезпечення фінансової безпеки України.

Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105 було затверджено Стратегію національної безпеки України («Україна у світі, що змінюється») [8] як відповідь на виклики, що принесла із собою глобальна фінансово-економічна криза, тому багато векторів цієї стратегії були спрямовані саме на стабілізацію економічного стану держави. Зокрема, визначено вісім напрямів довгострокових дій державних органів влади щодо забезпечення економічної безпеки України, чотири з яких стосувалися окремих тенденцій фінансового сектору та фінансової системи.

Через вісім років Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 широкому загалу було передбачено чергову редакцію Стратегії національної безпеки України. Вона стала спробою уряду впорядкувати сферу політичних, економічних, соціальних і фінансових відносин після завершення Революції гідності. Всього було визначено одинадцять векторів стабілізації стану економічної безпеки, чотири з яких безпосередньо пов'язані з упорядкуванням стану фінансової безпеки.

У 2019 р. минає сім років із часу прийняття останньої стратегії національної безпеки. І сучасний стан економіки свідчить про низку недоліків, промахів і невдач у процесі її реалізації, а також про необхідність формування нових стратегічних орієнтирів для подальшого розвитку системи національної безпеки та її економічної та фінансової підсистем. З огляду на це, у табл. 1 систематизовано засади забезпечення фінансової безпеки України у стратегіях 2007 та 2015 рр., які не були в межах цих документів так позиціоновані, однак їх реалізація на практиці мала б позитивний вплив на стан фінансової безпеки України, а в результаті й економічної безпеки держави. Табл. 1 також містить авторське бачення стратегічних орієнтирів для руху в напрямі подальшої стабілізації стану окремих складників системи фінансової безпеки на макрорівні.

Таблиця 1. Співставлення завдань фінансового характеру щодо забезпечення економічної безпеки у стратегіях національної безпеки

2007	2015	Проект 2019 р. (авторський підхід)
Мінімізація наслідків фінансової кризи, ефективне використання державних фінансів	Упорядкування фінансових потоків відповідно до цілей стабілізації економіки та економічного розвитку	Зниження рівня тінізації фінансового сектору, зниження рівня бюджетного дефіциту, скорочення витрат на обслуговування державного боргу
Створення сприятливих фінансових умов для інвестиційної активності, підвищення рівня інвестиційної привабливості фінансового сектору	Ефективне використання бюджетних коштів, фінансової допомоги від міжнародних організацій, державний контроль над цим процесом	Забезпечення високого рівня фінансової автономії та фінансового суверенітету шляхом активізації внутрішніх інвестицій
Відновлення довіри до фінансового ринку, фінансових посередників, послуг фінансових установ		
Забезпечення гнучкості валютного курсу	Очищення та стабілізація функціонування банківської системи	Зменшення рівня іноземного капіталу у банківському та небанківському фінансових секторах, зміцнення національної грошової одиниці, відновлення довіри до неї
Розширення меж кредитування економіки	Забезпечення прозорості та підвищення ефективності грошово-кредитної політики	Розширення меж політики інфляційного таргетування, розширення меж безготівкових фінансових розрахунків, сприяння фінансовій інклюзії
Підвищення рівня ефективності регулювання фінансового ринку	Посилення інституційної спроможності та рівня функціональності фінансових органів влади	Перехід від моделі регулювання фінансового ринку, де присутні три національні регулятори, до перехідної моделі спліту з подальшим запровадженням моделі єдиного мегарегулятора фінансового ринку

Джерело: складено авторами за даними [8; 9]

Правові засади забезпечення фінансової безпеки на макрорівні значною мірою визначаються основами державного регулювання фінансового сектору, зокрема ринків фінансових послуг і їх професійних учасників. Нині в Україні діють одразу три національні регулятори фінансового ринку, що контролюють окремі його сегменти: Національний банк України (НБУ), що впорядковує банківську систему та контролює стан банківської безпеки у системі фінансової безпеки держави; Національна комісія із цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), до сфери відповідальності якої належить наглядова діяльність за акціонерними товариствами, біржами та станом ринку цінних паперів; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), несе відповідальність за організацію та функціонування небанківських фінансових установ і забезпечує, таким чином, безпеку небанківського фінансового сектору, що визнається одним із шести складників фінансової безпеки держави.

Щоправда, з 2015 р. все активніше науковою і фаховою спільнотою обговорюється можливість розподілу регуляторних функцій у фінансовому секторі між двома установами – НБУ та НКЦПФР із припиненням діяльності Нацкомфінпослуг (так званий спліт). Однак допоки остаточного рішення не прийнято, правові засади забезпечення фінансової безпеки України через впорядкування функціональних трендів фінансового ринку формують усі три згадані інституції.

Заслужує на увагу факт балансування у межах Євросоюзу функції державного або наднаціонального нагляду за функціонуванням та поточним фінансово-господарським станом суб'єкта господарювання, органу або структури та завдань саморегулювальних організацій та професійних об'єднань учасників фінансового ринку (наприклад, ЕВА – European Banking Authority (Європейське управління банківського нагляду, ЕСА –

European Supervisory Authorities (Європейські наглядові органи) та ЕБФ – European Banking Federation (Європейська банківська федерація)). В Україні також поширений інститут саморегулювання, повсюдно створюються об'єднання, спілки, федерації, діяльність яких покликана забезпечити захист інтересів своїх членів та учасників, серед яких виділяється й інтерес до гарантування належного рівня їхньої економічної і фінансової безпеки.

Постановою Правління Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391 затверджено Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 р. [10]. Цей документ також не містить прямої вказівки на безпекоорієнтовані заходи, однак велика кількість його положень спрямована на відновлення ефективної роботи механізмів фінансового ринку, стабілізацію стану його інфраструктури та його подальший поступальний розвиток, що гармонізує з основними завданнями забезпечення фінансової безпеки України у найближчій перспективі. Зокрема, ставиться за мету до 2020 р. «ухвалити низку законопроектів для створення нового правового поля на ринках страхування, кредитної кооперації, недержавного пенсійного забезпечення, надання ломбардних послуг; запровадити ефективні механізми виведення з ринку проблемних небанківських фінансових установ, які не виконують та/або не мають на меті виконувати зобов'язання за договорами про надання фінансових послуг і створюють суттєві системні ризики для ринку; створити компенсаційні механізми захисту споживачів небанківських фінансових послуг; посилити роботу в частині запобігання та недопущення порушень на ринках фінансових послуг; консолідувати процеси регулювання ринку фінансових послуг» [10]. Основними векторами докладання зусиль органами державної влади для досягнення поставлених цілей було визначено: забезпечення фінансової стабільності та сталого розвитку, перебудова та

модернізація інфраструктури фінансового сектору, забезпечення інституційної спроможності регуляторів та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, захист прав споживачів фінансових продуктів і послуг та їх професійних реалізаторів [10].

У царині банківської безпеки правовими орієнтирами для організації її функціональних систем є закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України», «Про валюту і валютні операції», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про державне регулювання ринку цінних паперів», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про захист персональних даних», «Про акціонерні товариства», «Про споживче кредитування», «Про фінансову реструктуризацію», «Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків»; положення НБУ «Про здійснення банками фінансового моніторингу», «Про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України», «Про валютний нагляд», «Про порядок визначення системно важливих банків», «Про організацію внутрішнього контролю в банках України», «Про організацію заходів із забезпечення інформаційної безпеки в банківській системі України», а також інші численні нормативно-правові акти, у тому числі ті, що ініціюються НБУ з метою здійснення ефективного фінансового моніторингу та банківського нагляду. Велика кількість цих різносторонніх, однак часто суперечливих і застарілих документів, вимагає впорядкування та модернізації для окреслення чіткої моделі побудови сучасного механізму забезпечення банківської безпеки в Україні.

Інші національні регулятори фінансового ринку також займаються розробленням нормативних документів, які фіксують механізми проведення заходів, які

належать до меж їхньої компетенції. Зокрема, у контексті дослідження проблематики забезпечення економічної безпеки на особливу увагу заслуговує Розпорядження Нацкомфінпослуг № 1772 від 05.06.2014 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах» та Розпорядження Держфінпослуг № 25 від 05.08.2003 «Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами».

У своїй регуляторній та наглядовій діяльності НКЦПФР керується законами України «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Таким чином, можна виокремити кілька рівнів правових засад забезпечення фінансової безпеки України (рис. 1).

Отже, очевидними є суттєві прогалини в нормативно-правовому підґрунті забезпечення фінансової безпеки України, які в найближчій перспективі необхідно усунути. Тільки якісна національна правова база дасть змогу із залученням зарубіжного досвіду сформувати комплексну систему забезпечення національної фінансової безпеки та гарантувати її функціонування згідно зі світовими тенденціями розвитку фінансових систем у контексті економічної глобалізації.

Висновки з проведеного дослідження. Перегляд вітчизняних правових засад забезпечення фінансової безпеки держави необхідний з огляду на бажання якнайшвидшої конвергенції з країнами ЄС, тому займатися безпекоорієнтованою законотворчістю необхідно з урахуванням норм і положень таких документів, як Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення (рекомендації FATF), затверджені Пленарним засіданням FATF 16.02.2012, Документ Базельського комітету з питань

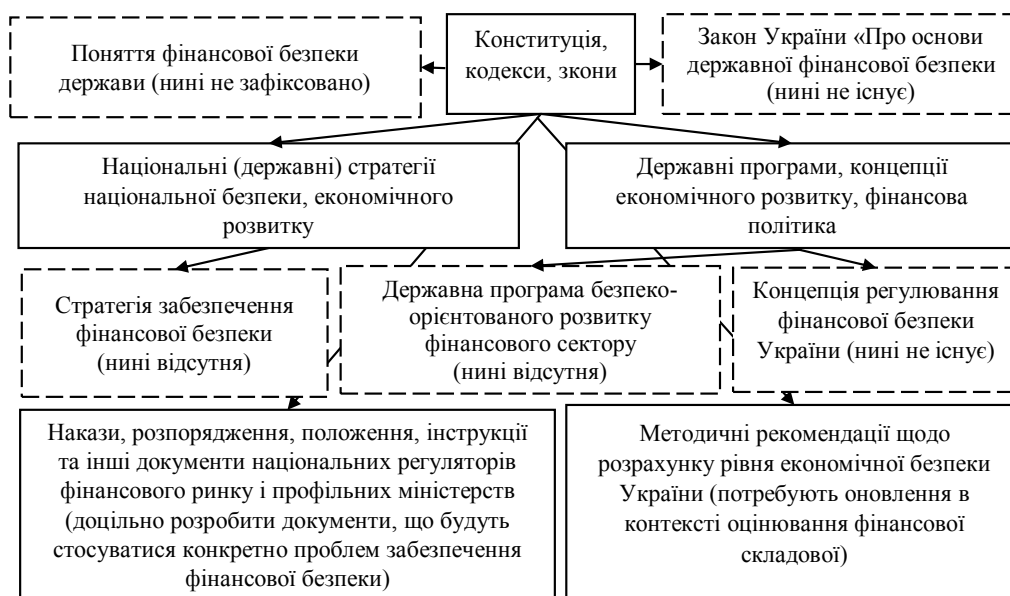


Рис. 1. Рівні правового забезпечення фінансової безпеки України

Джерело: складено автором

банківського нагляду при Банку міжнародних розрахунків Basel II: Revised international capital framework (Базель II). Суть «Базель II», Три «опори» – Pillars, Документ Базельського комітету з питань банківського нагляду при Банку міжнародних розрахунків Corporate governance principles for banks, Документ

Базельського Комітету з питань банківського нагляду при Банку міжнародних розрахунків Core Principles for Effective Banking Supervision, Directive on Payment Services, Central Securities Depositories Regulation, Capital Requirements Regulation, Capital Requirements Directive та багатьох інших.

1. Зачосова Н.В. Теоретико-методологічні засади управління економічною безпекою національної економіки. *Економічний форум*. 2018. № 2. С. 11–20.
2. Занора В.О., Скляр А.В. Управління економічною безпекою суб'єктів господарювання: теоретико-методичні аспекти організації системи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. 2016. Вип. 22. С. 74–77.
3. Тулуб О.М., Теслюк О.М. Управління системою фінансово-економічної безпеки виробничої фірми. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 29–32.
4. Радзівіл К.С. До питання правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 4. С. 49–52.
5. Дмитренко Е.С. Загальнотеоретичні питання механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 3. С. 62–69.
6. Бригінець О.О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 837. С. 36–41.
7. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Про Стратегію національної безпеки України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
10. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року. URL: <https://bank.gov.ua/docscatalog/document?id=73007243>.

E-mail: natazachosova@gmail.com