



## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

**М. М. Бунчук,**

*аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто три складові фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму, а саме: забезпечення страхового захисту від ризику "тероризм", необхідність якої у зв'язку зі збільшенням частоти терористичних актів на території України є дуже актуальною; приєднання до світової практики запобігання фінансуванню терористів, що дасть змогу значно зменшити ризики терористичних атак із мінімальним рівнем витрат; розробка єдиної методології розрахунків ефективності бюджетних витрат на забезпечення діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом в Україні.

Розроблено на основі вивчення відповідного вітчизняного і міжнародного досвіду модель процесу вироблення одного з можливих варіантів фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму та побудовано відповідну схему.

*Ключові слова:* аналіз політики, державна політика протидії тероризму, ризики тероризму, фінансування тероризму, фінансово-економічний механізм.

**М. М. Bunchuk,**

*Ph.D Student of the National Economy Management and Economy Policy Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### THEORETICAL FUNDAMENTALS OF THE FINANCIAL AND ECONOMIC MECHANISM OF THE STATE TERRORISM COMBATING POLICY

The article describes the three main components of the financial-economic mechanism of the state policy of counteraction to terrorism, namely: providing insurance protection against the risk of "terrorism", the need for which in connection with the increasing frequency of terrorist acts on the territory of Ukraine is very urgent; joining the world practice of preventing terrorist financing, which will significantly reduce the risk of terrorist attacks with a minimum level of expenditure; the establishment of a unified methodology of calculation of efficiency of budgetary expenses on maintenance of activity of subjects of fight against terrorism Ukraine.

The model of the process of developing one of the possible financial-economic mechanism of the state policy of combating terrorism built and a corresponding schema developed in the article.

*Key words:* policy analysis, public policy countering terrorism, the risk of terrorism, financing of terrorism, financial and economic mechanism.

**Н. Н. Бунчук,**

*аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики, Національна академія державного управління при Президентові України*

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

В статье рассмотрены три составляющих финансово-экономического механизма государственной политики противодействия терроризму, а именно: обеспечение страховой защиты от риска "терроризм", необходимость которой в связи с увеличением частоты террористических актов на территории Украины является очень актуальной; присоединение к мировой практике предотвращения финансирования террористов, которое позволит значительно уменьшить риски террористических атак с минимальным уровнем расходов; разработка единой методологии расчетов эффективности бюджетных расходов на обеспечение деятельности субъектов борьбы с терроризмом Украины.

Разработана на основании изучения соответствующего отечественного и международного опыта модель процесса выработки одного из возможных вариантов финансово-экономического механизма государственной политики противодействия терроризму и построена соответствующая схема.

*Ключевые слова:* анализ политики, государственная политика противодействия терроризму, риски терроризма, финансово-экономический механизм.

© Бунчук М. М., 2017

**Постановка проблеми.** У процесі реалізації державної політики протидії тероризму і створення сприятливих умов для безпечного існування та розвитку держави, її населення і бізнесу, зокрема в контексті положень Угоди про асоціацію України з ЄС [1], передбачається антитерористичне співробітництво на основі виконання Резолюції Ради Безпеки ООН № 1373 від 2001 р., упровадження Глобальної контртерористичної стратегії ООН 2006 року, інших документів ООН [2], а також відповідних міжнародних конвенцій та документів. Положеннями вказаних вище документів передбачено:

1. Обмін досвідом та інформацією про тенденції поширення тероризму та стосовно засобів і способів боротьби з ним, зокрема допомогу в технічній галузі та навчанні.

2. Поглиблення співпраці з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах, у тому числі співробітництво на оперативному рівні. Крім того, передбачено імплементацію відповідних міжнародних стандартів: стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) і стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом.

3. Лібералізація послуг фінансового характеру, які пропонуються постачальниками фінансових послуг, а саме страхових і пов'язаних зі страхуванням життя та іншими видами страхування, наприклад ризиків, пов'язаних із терористичною діяльністю.

Таким чином, на сьогодні перед науковцями, політиками і економістами гостро стоїть питання розробки ефективного та результативного фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Більшість авторів вважає, що тероризм не має як безпосередні засадничі чинники такі явища, як бідність, безробіття або відсутність соціальних перспектив. Фахівці емпірично дослідили зв'язок між національним рівнем соціально-економічного розвитку й ризику для країни стати жертвою транснаціонального тероризму. Отже, високу позитивну кореляцію із частотою транснаціональних терористичних атак має розмір щорічного фінансового внеску країни в загальний оперативний бюджет ООН. Водночас розмір ВВП на одну особу, рівень політичної свободи й відкритість

економіки нелінійно пов'язані із частотою зазначених подій. У широкому соціальному контексті тероризм розглядається навіть як цивілізаційний конфлікт, за яким стоять різні світоглядні парадигми.

Помітний внесок у розробку цієї проблематики зробили такі вітчизняні та зарубіжні автори, як Дж.Баллок, М.Бунчук [5], Е.Дюжиков, Б.Ломборг [4], Ю.Сплетухов, Г.Хаддоу, А.Юхно, О.Кілієвич [11], О.Мертенс, М.Віскузі, Д.Веймер, А.Вайнінг, Дж.Стігліц, В.Тертичка [3], С.Якімова [6] та ін. Основну увагу згадані автори приділили аналізу соціально-економічних чинників виникнення тероризму, джерел його фінансування та державної політики, зокрема ефективності заходів щодо убезпечення від транснаціонального тероризму на національному та міжнародному рівнях.

У цілому в економічному аналізі причин виникнення тероризму можна виділити два основних підходи: геоекономічний і національно-орієнтований. Перший розглядає сучасний тероризм як породження світового господарства в цілому, другий, навпаки, основний наголос робить на соціально-економічних особливостях окремих країн, що призводять до розвитку в них тероризму.

**Мета статті** полягає в розробці теоретичної моделі фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму, спираючись на методологію аналізу державної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Процес розробки і впровадження державної політики є багатограним і різноплановим, тому, досліджуючи його, не можна застосовувати шаблони і кліше, оскільки розв'язання кожної проблеми потребує індивідуального підходу. Для аналізу в суспільних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи, схеми та моделі [3].

З політичних міркувань і прагнучи уникнути надзвичайного ризику, країни продовжують витрачати величезні кошти в тій сфері, яка вимагає великих витрат, проте дає дуже малу вигоду. Люди зазвичай надмірно реагують на маловірогідні катастрофічні події замість того, щоб готуватися до більш вірогідних подій із меншими втратами.

Терористи мають стратегічну перевагу над країною, проти якої вони здійснюють терористичні акти. Вони можуть "загубитися" серед населення, їх важко виявити, за ліберальної форми правління виникають можливості щодо здійснення терористичної діяльності.

Терористи не мають обмежень у своїх діях, а уряди повинні контролювати себе. Можливо, найбільш важлива різниця між ними полягає в тому, що терористи здатні об'єднувати свої зусилля, а “країни-мішені” не схильні до цього.

У широкому міжнародному сенсі антитерористичне співробітництво ускладнюється ревним ставленням країн до збереження свого суверенітету щодо питань правопорядку і безпеки. Співпраця буває плідною тільки тоді, коли вона комплексна. Якщо всі країни, за винятком однієї, відмовлять терористам у безпечному притулку, одна, яка утрималася, зведе нанівець зусилля всіх інших.

Однак за умови політичної волі, поглиблення співпраці, спрямованої на перекриття каналів фінансування терористів, боротьба з тероризмом може коштувати відносно недорого. Це передбачає екстрадицію більшої кількості терористів і припинення добровільних внесків, наркоторгівлі, підробки товарів, торгівлі та незаконної діяльності, які забезпечують їх засобами для дій [4].

Можна виокремити три складові фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму. Важливою складовою вказаного механізму протидії тероризму, на наш погляд, є забезпечення страхового захисту від ризику “тероризм”, необхідність якого у зв'язку зі збільшенням частоти терористичних актів на території України дуже актуальна. Для задоволення зазначених потреб українські страхові компанії повинні об'єднати свої ресурси та сформувати національний резерв для страхування і перестраховування життя та ризиків тероризму, а також розробити консолідовану тарифну політику в галузі антитерористичного страхування й просування цієї специфічної послуги на ринках страхових послуг України [5].

На нашу думку, захист від тероризму через використання механізму страхування і перестраховування може служити підґрунтям для початку досліджень з окресленої проблеми в Україні за такими напрямками:

Розрахунок імовірності здійснення терористичних нападів та прогнозування масштабів і наслідків таких подій на території України в розрізі об'єктів, регіонів тощо.

Вивчення можливості застосування зарубіжного досвіду стосовно організації страхового і перестрахового захисту від ризику “тероризм” за участю українських страхових компаній.

Отже, з урахуванням міжнародного досвіду в Україні виникає нагальна потреба в розробці дієвих організаційних і регуляторних заходів щодо

розвитку сфери міжнародної інституціоналізації антитерористичної страхової діяльності, зокрема уніфікації тлумачення тероризму в страховому контексті з визначенням економічних критеріїв можливості його страхування.

Друга складова згаданого вище механізму державної політики протидії тероризму виходить з того, що Україні слід приєднатися до світової практики запобігання фінансуванню терористів, що дасть змогу значно зменшити ризики терористичних атак із мінімальним рівнем витрат.

Найбільш “привабливими” для легалізації (відмивання) грошей в Україні та й в усьому світі залишаються кредитні і фінансові установи. У зв'язку з цим розроблено так звані “Вольфсберзькі принципи” [6] – “Загальні директиви щодо протидії відмиванню доходів у приватному банківському секторі”. Відповідно до їх положень визначено напрями банківського контролю [7].

Отже, з метою запобігання фінансуванню тероризму в Україні доцільно вжити низку організаційних заходів і, передусім:

- звести до мінімуму готівковий обіг грошових коштів через розширення сфери використання електронних засобів розрахунків;
- запровадити сучасні форми звітності, які б забезпечували чіткий контроль за грошовим обігом;
- надати працівникам оперативного-розшукових підрозділів більше повноважень щодо отримання інформації про фінансово-господарську діяльність окремих вкладників;
- уніфікувати національну правову базу, створити єдині системи контролю за переміщенням готівки і безготівковими операціями, щоб унеможливити приховування терористичними угрупованнями своїх капіталів.

На вимогу щодо реалізації ст. 18 п. 1 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” [8] розпорядженням від 30 грудня 2015 р. № 1407-р Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року.

Метою Стратегії є законодавче, організаційне та інституційне вдосконалення і забезпечення стабільного функціонування національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, а також розповсюджен-

ня зброї масового знищення. Стратегія визначає перелік заходів, вжиття яких є необхідним для досягнення зазначеної мети [9].

Розглянемо також третю, на наш погляд, складову політики протидії тероризму.

На Даоському економічному форумі 2016 р. під час обговорення питань щодо подолання кризової ситуації на Сході України тодішній міністр фінансів України Наталія Яресько зазначила, що проведення антитерористичної операції на Донбасі потребує щоденних видатків у розмірі 5–7 млн дол. США. Військова складова бюджету на 2016 р. стала найбільшою за всю історію незалежної України, що зумовлює зростання фінансового навантаження на бюджет країни та соціальні фонди держави.

Отже, до основних гравців, які формують ціну “ринку” тероризму, належать центральні та регіональні органи державного управління і спеціальні та правоохоронні служби. Маючи “монополію” на вжиття заходів щодо протидії проявам тероризму, вони задають монопольну ціну і оголошують її державі та суспільству. Незважаючи на засекреченість окремої частини державного бюджету, що витрачається на діяльність спецслужб, можна припустити, що в Україні на боротьбу з тероризмом уже зараз витрачається не один мільйон доларів (у США – близько 60 млрд на рік). Однак методики розрахунку ефективності таких витрат в Україні на сьогодні не існує [10; с. 60–65].

Це підтверджує теорія бюрократії в економічному аналізі, в якій досліджуються структури виконавчої влади (“бюро”), що не виробляють економічні блага, які мають ціннісну оцінку, і отримують частину своїх доходів (або всі) із джерел, не пов’язаних із продажем результатів діяльності “бюро”.

На підставі узагальнення відповідного вітчизняного і міжнародного досвіду пропонується згідно з методологією аналізу [11; с. 6] економічний аналіз державної політики щодо боротьби з тероризмом здійснювати за такою схемою:

– усебічний аналіз проблем, пов’язаних із тероризмом, – прояв їх симптомів та виявлення причин, зокрема економічних;

– ідентифікація так званої “неспроможності ринку” – підстав для анти- та контртерористичних дій держави з огляду на економічні, соціальні та політичні чинники;

– визначення цілей і завдань антитерористичної політики;

– пошук і формування альтернативних механізмів, інструментів (зокрема фінансово-еко-

номічних) щодо запобігання, припинення (нейтралізації) та мінімізації наслідків терористичної діяльності;

– порівняння цих механізмів та інструментів з метою вибору найкращого з них з огляду на результативність та ефективність антитерористичної політики, що передбачає:

– визначення ефективності і результативності політики;

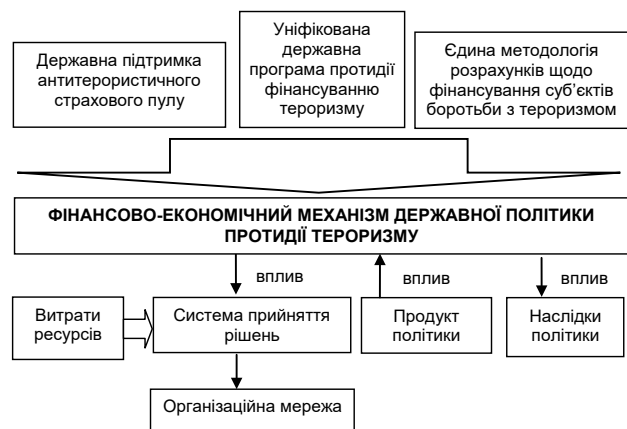
– формулювання показників ефективності і результативності;

– вибір методів оцінювання ефективності і результативності заходів державної політики;

– оцінка ймовірних результатів, наслідків прямих і побічних впливів обраного варіанта політики;

– оцінка потенційної неспроможності влади – ризиків державного втручання (встановлення можливих причин неефективності анти- та контртерористичних дій).

Таким чином, з використанням загальноприйнятої методології аналізу політики, побудовано модель процесу вироблення одного з можливих варіантів фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму (див. рисунок).



*Модель застосування фінансово-економічного механізму в процесі політики протидії тероризму*

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, створення дієвих механізмів боротьби з фінансуванням тероризму, страхового пулу з метою страхування та перестраховування життя і ризиків значних збитків і втрат унаслідок терористичної діяльності та розробка єдиної методології розрахунків фінансування суб’єктів боротьби з тероризмом України дадуть змогу звести до мінімуму відповідні витрати для держави та покращити стимулю-

вання припливу іноземних інвестицій у національну економіку, хоча коректно виміряти вигоди від їх реалізації досить важко. З погляду економічного аналізу запропоновані напрями вдосконалення державної політики протидії тероризму можуть бути визнані ефективними та результативними.

### Список використаних джерел

1. Про ратифікацію “Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом” [Електронний ресурс] : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344).
2. Портал Ради Безпеки ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/sc/>
3. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
4. Ломборг Б. Чи окупається боротьба з тероризмом? [Електронний ресурс] / Бйорн Ломборг. – Режим доступу: [http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP\\_COST/UK/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP_COST/UK/index.htm).
5. Бунчук М. М. Проблеми страхування ризиків тероризму в процесі аналізу антитерористичної політики України / М. М. Бунчук // Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2016. – № 1. – С. 21–32.
6. Якимова С. В. Протидія та запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як злочину, що містить ознаки корупції (з огляду на міжнародні рекомендації) / С. В. Якимова // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. – 2013. – № 3. – С. 364–366.
7. Всеобщие директивы по противодействию отмыванию доходов в частном банковском секторе (Вольфсбергские принципы) от 30 окт. 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_688](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_688)
8. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листоп. 2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 1. – Ст. 2
9. Про схвалення Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2015 р. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248755388](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248755388).
10. Бунчук М. М. Економічні причини і наслідки міжнародного тероризму / М. М. Бунчук // Аспекти публічного правління. – 2016. – № 1–2(27–28). – С. 59–66.
11. Кілієвич О. Аналіз вигід і витрат : практ. посіб. / пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – Київ : Основи, 1999. – 176 с.

Разом з тим з метою подальшого вдосконалення фінансово-економічного механізму державної політики протидії тероризму передбачається проведення досліджень у сфері розробки методики розрахунків щодо ефективності бюджетних витрат на забезпечення діяльності суб’єктів боротьби з тероризмом в Україні.

### References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On the ratification of the Association Agreement between Ukraine and the European Union” of 16 September 2014 N 1678-VII, available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344) (Accessed 19 March 2017).
2. The portal of UN Security Council, available at: <http://www.un.org/ru/sc/> (Accessed 09 March 2017).
3. Tertychka, V. (2002), Derzhavna polityka: analiz ta zdijnsennia v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine], Solomiia Pavlychko “Osnovy” Publisher, Kyiv, Ukraine.
4. Lomborh, B., “Is the fight against terrorism payed off?”, available at: [http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP\\_COST/UK/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP_COST/UK/index.htm) (Accessed 05 March 2017).
5. Bunchuk, M.M. (2016), “The problems of terrorism risk insurance in the analysis of the anti-terrorist policy of Ukraine”, Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka, [Online], vol. 1, pp. 21–32.
6. Yakymova, S.V. (2013), “Combating and preventing the legalization (laundering) of proceeds from crime, as a crime that has signs of corruption (taking into account international recommendations)”, Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav, vol. 3, pp. 364–366.
7. (2000), “The general guidelines on combating money laundering in the private banking sector (Wolfsberg Principles) of 30 October 2000”, available at: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_688](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_688) (Accessed 05 March 2017).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine “On prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing” of 28 November 2002, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 1, p. 2.
9. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Decree “On approval of the Strategy of development of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime, terrorist financing and the financing of proliferation for the period 2020” of 30 December 2015, available at: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248755388](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248755388) (Accessed 03 March 2017).
10. Bunchuk, M.M. (2016), “The economic causes and consequences of international terrorism”, Aspekty publicnogo pravlinnia, vol. 1–2(27–28), pp. 59–66.
11. Kiliievich, O. (1999), Analiz vyhid i vytrat: praktychny posibnyk [Cost-benefit analysis: a practical guide], translated from English by Sokolyk, S., Osnovy, Kyiv, Ukraine.