

Мунько А.Ю.

Дніпровський державний аграрно-економічний університет

РЕГУЛЯТОРНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено дослідженню та узагальненню досвіду Європейського Союзу та його держав-членів щодо регулювання фінансово-економічної безпеки, а також визначенню можливостей його впровадження в Україні. Охарактеризовано основні положення Європейської стратегії економічної безпеки, нормативно-правове регулювання та інституційне забезпечення функціонування фінансового сектору як одного із секторів критичної інфраструктури. Визначено найбільш вагомні аспекти європейського досвіду щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки: стратегування економічної безпеки; посилення контролю над потоками іноземних інвестицій; обов'язкове оцінювання ймовірності негативного впливу на безпеку загалом та загрозах від непередбачуваних агресивних дій Російської Федерації; контролювання витоку передових технологічних досліджень та розробок, зокрема у зв'язку із впровадженням перехресних дослідницьких програми між цивільними, оборонними та космічними науково-дослідними установами; посилення пруденційних вимог до банківського сектору; удосконалення регулювання ринків фінансових послуг, включаючи страхування та платіжні операції; розвиток сталих фінансів на основі переходу до екологічної, соціально справедливої та інклюзивної економіки; поширення використання новітніх технологій у фінансовій сфері («фінтех»); впровадження системи макропруденційного фінансового нагляду; регулювання кібербезпеки у фінансовому секторі; інституційне забезпечення (наприклад, Європейська система фінансового нагляду для наддержавного рівня та Комітет з фінансової безпеки при Міністерстві економіки та фінансів Італії для внутрішньодержавного рівня). Обґрунтовано доцільність адаптування європейських найкращих практик для впровадження їх в механізми публічного управління фінансово-економічною безпекою в Україні із урахуванням викликів і загроз війни.

Ключові слова: механізми публічного управління, фінансова безпека, економічна безпека, Європейський Союз, кібербезпека, публічні фінанси.

Постановка проблеми. Механізми публічного управління фінансово-економічною безпекою посідають одне із пріоритетних місць в системі національної безпеки та актуалізуються із виникненням агресивних факторів впливу зовнішнього середовища, впливаючи на стабільність внутрішньодержавних процесів. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну, безумовно, підвищило безпекові ризики у всіх секторах, де фінансово-економічний не є винятком. Водночас спостерігаємо пришвидшення євроінтеграційних процесів. Протягом 2014–2023 років Україна виконала 79% зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію з ЄС та отримала статус кандидата на членство в ЄС. Однак найменший прогрес зафіксовано щодо фінансового співробітництва та боротьби з шахрайством (24%) [6], що є одним із вагомих складників фінансово-економічної безпеки. Тому розуміємо необхідність подальшої роботи за цим напрямом, зокрема шляхом адаптування та гармонізації із європейською практикою.

Звертаємо увагу, що під час дослідження досвіду ЄС єдиного визначення фінансово-економічної бази в нормативно-правовому полі не виявлено, тому з метою коректного відображення розглядаємо окремо економічну безпеку та регулювання фінансового сектору, який у більшості держав-членів ЄС та загальноєвропейському рівні віднесено до секторів критичної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування й реалізація механізмів публічного управління фінансово-економічною безпекою є об'єктом дослідження в багатьох працях вітчизняних вчених. Науковці розглядають як окремо фінансову (О. Василик [4], З. Варналій [3], М. Єрмошенко [8], А. Полторак [10] та інші) або економічну безпеку (М. Геєць [7], О. Правдивець [11], М. Трещов [13] та інші), так і комплексно (А. Балабаниць, В. Варцаба, О. Гапонюк, М. Горбашевська, Л. Кислова, М. Криштанович, Л. Курносенко, В. Мацука, В. Омельченко, К. Осипенко, Ф. Перепада, Л. Семкова, О. Чепець [14];

19] та інші), водночас поглиблюючись до рівня регіонів та територіальних громад (Н. Бак [1], Р. Білик [2], М. Волосюк [5], Т. Крушельницька [9], І. Сіренко [5], Н. Філіпчук [2] та інші), а також деталізуючи відповідні механізми до способів та інструментів здійснення. Не меншу увагу приділяють зарубіжному досвіду вирішення завдань, акцентуючи увагу на європейських практиках. Такі українські та зарубіжні вчені, як Я. Коваль [17], В. Скриль [12], П. Сєментковський [21], Н. Семьонова [20], Н. Юрків [17] та інші характеризують у своїх роботах різні аспекти фінансової та економічної безпеки в державах-членах ЄС та наводять інші не менш вагомі приклади, які можуть бути застосовані на сучасному етапі в Україні. Спираючись на ці та інші наявні дослідження продовжуємо вивчення особливостей механізмів ЄС щодо фінансово-економічної безпеки, зокрема нормативно-правових рамок, які динамічно трансформуються із урахуванням викликів.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення досвіду ЄС та його держав-членів щодо регулювання фінансово-економічної безпеки та визначення можливостей його впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Суттєвою перевагою в механізмах забезпечення фінансово-економічної безпеки на рівні ЄС є чітко стратегічний підхід, який на законодавчому рівні виражений у форматі потужного документу – Європейської стратегії економічної безпеки [22], яку презентували у червні 2023 року, а в січні 2024 – оновлені її положення, посиляючись на посилення ризиків економічної безпеки ЄС у зв'язку із перманентно зростаючим геополітичним напруженням.

Стратегія включає п'ять пріоритетів: гармонізація режимів прямих іноземних інвестицій; посилення координації експортного контролю технологій подвійного використання; подальший контроль вихідних інвестицій; сприяння дослідженням і розробкам технологій подвійного використання; пропозиції щодо підвищення безпеки досліджень.

Тобто бачимо, що ключовий вектор – це посилений контроль іноземних інвестицій. І вже в цьому напрямі на Європейська Комісія сформулювала пропозицію Регламенту про перевірку іноземних інвестицій у Союзі та скасування Регламенту (ЄС) 2019/452, в якій зобов'язує держави-члени створити та підтримувати механізм перевірки певних іноземних інвестицій, включаючи визначення обсягу охоплених інвестицій, встановлення

основних процедурних особливостей механізму скринінгу та встановлення основи для ефективної співпраці між державами-членами та ЄС. Розширюється сферу перевірки, охоплюючи як прямі інвестиції в ЄС інвесторами з-за меж ЄС, так і непрямі інвестиції в ЄС з боку суб'єктів ЄС, контрольованих інвесторами з-за меж ЄС. Фіксується перехід від добровільного до обов'язкового застосування зазначених механізмів перевірки.

Інтерес являє також дворівневий підхід до обов'язкової перевірки та повідомлення про іноземні інвестиції:

– проекти чи програми, що становлять інтерес для ЄС, на які поширюється законодавство ЄС та передбачають розвиток критичної інфраструктури, технології або критичні вхідні дані, які є важливими для сектору безпеки, включаючи Європейський оборонний фонд;

– сфери, які мають особливе значення для інтересів безпеки чи громадського порядку в ЄС, включаючи військове обладнання, критичні технології, а також організації та види діяльності, які мають вирішальне значення для фінансової системи ЄС.

Виокремлено дві ситуації з високим ступенем ризик: якщо іноземний інвестор або його дочірня компанія з ЄС знаходиться під прямим чи опосередкованим контролем уряду третьої країни і якщо іноземний інвестор або будь-яка асоційована організація або особа підпадає під санкції ЄС.

Відповідно виокремлюється інший важливий підхід – ймовірність негативного впливу на безпеку або громадський порядок. Тобто необхідно оцінити ризики негативного впливу за такими аспектами:

– безпека, цілісність і функціонування критичної інфраструктури, фізичної чи віртуальної;

– наявність критичних технологій;

– безперервність забезпечення критичних потреб;

– захист конфіденційної інформації, включаючи персональні дані, включаючи онлайн-платформи, які можуть бути використані для широкомасштабної дезінформації або злочинної діяльності.

Крім того, необхідно враховувати історію участі потенційного інвестора та пов'язаних осіб у злочинній чи незаконній діяльності та узгодження з цілями політики чи військового потенціалу третьої країни.

Якщо виявлено потенційні негативні наслідки інвестицій для безпеки чи громадського порядку, держави-члени повинні прийняти рішення, що

забороняє інвестиції або дозволяє їх за умови пом'якшувальних заходів.

Європейська комісія, у свою чергу, створить безпечну базу даних, доступну для всіх держав-членів, яка міститиме інформацію про іноземні інвестиції, оцінені через механізм співпраці, і результати оцінок, проведених національними механізмами перевірки.

Очікується, що за ефективного застосування ці інструменти дозволять знизити ризики залежності у стратегічних галузях та встановити оптимальну рівновагу між економічною безпекою та механізмами сприяння інвестиціям на внутрішньому ринку.

Зауважимо, що зазначений пакет законодавчих ініціатив ЄС певною мірою має схожість із нововведеннями з економічної безпеки США, зокрема у стратегічних для зовнішніх інвестицій секторах. Але принциповою відмінністю є менш виражений нейтралітет співтовариства та надання переваги багатосторонньому інструментарію експортного контролю. Політика ЄС переважно зосереджена на негативному впливі та загрозах від Російської Федерації (США все більше зосереджується на стратегічних торгових інструментах, спрямованих на Китай) та продовжується лінія підтримки правил ліберального економічного укладу, акцентуючи увагу на належному усвідомленні ризиків, пов'язаних з деглобалізацією.

Також іншим напрямом, який безпосередньо (хоча, на перший погляд лише дотично) стосується економічної безпеки є контролювання витоку передових технологічних досліджень та розробок. Компанії США відповідають за понад 42% світових досліджень і розробок (НДДР), Китай – 17,8%, ЄС та Пекін – близько 17,5%. У 2022 році ЄС спрямовано 352 млрд євро на НДДР або 2,22% від ВВП році, наголошуючи на необхідності зростання темпів інвестування в технології майбутнього, одночасно підвищуючи безпеку досліджень [15]. Задекларовано перехресні дослідницькі програми між цивільними, оборонними та космічними науково-дослідними установами, які до цього часу реалізовували окремі проєкти. Саме тому відтепер оцінка ризиків і засоби контролю для запобігання витоку технологій із цих програм стануть більш розширеними.

Фінансовий сектор є невід'ємною частиною політики ЄС щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки в умовах вільного руху послуг і капіталу. У цьому контексті варто відзначити структуру законодавства, яка охоплює банківський сектор, фінансові ринки та ринкова інфра-

структура, страхування та платіжні послуги, стали та «цифрові» фінанси.

Зауважимо, що реформування нормативно-правових рамок регулювання банківської діяльності опинилося в центрі посткризової трансформації фінансового сектору. Зокрема впроваджені положення, які посилили пруденційні вимоги до банків, розширили архітектуру банківського нагляду, унормували правила управління проблемними банками та покращили захист вкладників. Головна ініціатива щодо створення Союзу ринків капіталу передбачала суттєвий перегляд рамок ЄС для публічного розміщення цінних паперів, спрямована на полегшення доступу невеликих компаній до фінансування ринку капіталу.

Фінансова система відіграє важливу роль для переходу до екологічної, соціально справедливої та інклюзивної економіки, тому в ЄС схвалено План дій щодо сталого фінансування, який закладає основи для врахування екологічних, соціальних та управлінських маркерів під час прийняття інвестиційних рішень у фінансовому секторі. Ключові елементи поточної законодавчої бази всебічно пов'язані зі сталим розвитком і вдосконалюються.

Використання нових технологій у фінансах (так званих «фінтех» технологій) поряд із беззаперечними перевагами створює проблеми для регуляторів і наглядових органів. У зв'язку з цим фінансовий сектор підпорядкований суворій регулятивній та наглядовій системі, спрямованій на сприяння фінансовій стабільності. На особливу увагу заслуговує Європейська система фінансового нагляду, що включає Європейську раду системних ризиків (ESRD), три європейські наглядові органи, Об'єднаний комітет ESRD та національні наглядові органи. Слід відзначити вагомість впровадження макропруденційного нагляду, який спрямований на захист економіки в цілому від значних втрат реального виробництва, адже глобальна фінансова криза 2007–2008 років виявила недолік докризової архітектури нагляду в ЄС з надмірним акцентом на нагляді за окремими фінансовими установами. Водночас, система мікропруденційного нагляду також має доволі ефективну багаторівневу структуру органів влади відповідно до секторів (банківська справа, страхування та ринки капіталу).

В останні роки країни ЄС зосередилися на розвитку нормативно-правового регулювання кібербезпеки у фінансовому секторі з метою мінімізації інституційних і системних ризиків, яке характеризується складністю та багаторівневістю,

включаючи комплекс європейських і національних нормативних актів і галузевих стандартів. Тут доцільно виокремити такі найбільш масштабні документи, як Директива про безпеку мережевих та інформаційних систем (Директива NIS, 2016 рік), Загальний регламент захисту даних (GDPR, 2016 рік) та відносно новий Закон про цифрову операційну стійкість (DORA, 2020 рік). Саме Директива NIS визначає фінансовий сектор як один із семи секторів критичної інфраструктури. Положення DORA вказують на суттєвий прогрес щодо підтримки потенціалу «цифрових» фінансів з точки зору інновацій, одночасно мінімізуючи пов'язані з цим ризики. Відтак, передбачається впровадження узгодженої структури цифрової операційної стійкості для фінансових установ із вимогами щодо попередження та послаблення кіберризиків [18]. Визнається системний характер кіберризиків. Тобто, чітко прослідковується перехід до підходу, орієнтованого на ризик.

Співпраця у сфері кібербезпеки є надзвичайною важливою для України сьогодні та може реалізовуватись у різних формах неформального обміну найкращими практиками та проведення скоординованого навчання. Відзначимо європейську Ініціативу з обміну кіберінформацією та розвідувальними даними та Агентство ЄС з кібербезпеки, які є доречними для адаптування в національну практику для сприяння та координації міжгалузевої співпраці та обміну інформацією між державними та приватними зацікавленими сторонами в Україні.

Щодо інституційного забезпечення доцільно виокремити як приклад Комітет з фінансової безпеки, створений при Міністерстві економіки та фінансів Італії для моніторингу функціонування

системи запобігання та боротьби з відмиванням грошей, фінансуванню тероризму, а також для здійснення заходів заморожування активів згідно із рішеннями ООН, ЄС та національних організацій [16]. До складу комітету входять представники галузевих міністерств та інших органів державної влади, що дозволяє досягти максимальної конвергенції у питаннях забезпечення фінансової безпеки. За змістом своєї діяльності – це координаційний центр, наділений особливими повноваженнями у відповідній сфері.

Висновки. Результати дослідження свідчать про системне зростання уваги в ЄС питанням економічної безпеки та безпеки фінансового сектору як одного із секторів критичної інфраструктури, що обумовлено наслідками світової кризи 2007–2008 років і посилення геополітичної напруженості. Узагальнимо ключові аспекти регуляторної діяльності, на які у свою чергу, доцільно звернути увагу і в Україні: посилений контроль входу і виходу іноземних інвестицій; мінімізація негативного впливу на безпеку, зокрема загроз від Російської Федерації; контроль витоку передових технологічних розробок і впровадження спільних проєктів для цивільних, оборонних і космічних науково-дослідних установ; посилення нагляду за банківським сектором, суб'єктами надання страхових та платіжних послуг; розвиток сталих та «цифрових» фінансів; впровадження інтегрованої системи мікро- та макропруденційного нагляду; регулювання кібербезпеки у фінансовому секторі; інституційне забезпечення. Відповідно, інтерес для подальших досліджень становить розробка шляхів адаптування визначеного позитивного досвіду в національну практику.

Список літератури:

1. Бак Н. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. Світ фінансів. 2019. № 1. С. 98–110.
2. Білик Р.Р., Філіпчук Н.В. Проблеми економічної безпеки та конкурентно-спроможності регіонів в умовах децентралізації. Регіональна економіка. 2019. № 4. С. 53–63.
3. Варналій З. С. Інституціональні загрози фінансовій безпеці України та шляхи їх запобігання. Економічний вісник університету. 2017. № 34/1. С. 140–150.
4. Василик О. Д. Теорія фінансів : навч. посіб. Київ : Вища школа, 2000. 364.
5. Волосюк М. В., Сіренко І. В. Економічна безпека територіальної громади в системі забезпечення її сталого розвитку. Економіка та держава. 2021. № 6. С. 105–109.
6. Вступ до Євросоюзу: які кроки до мети вже зробила Україна. Слово і діло. 2023. URL: https://www.slovoidilo.ua/2023/10/02/infografika/polityka/vstup-ukrayiny-yevrosoyuzu-zrobleno#google_vignette.
7. Геєць В. М. Концепція економічної безпеки України. Економіст. 1998. № 7–9. С. 63–82.
8. Єрмошенко М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення : монографія. Київ : КНТЕУ, 2001. 309 с.
9. Крушельницька Т. А. Фінансова самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації: аналіз та нові виклики. Аспекти публічного управління. 2020. Т. 8. № 1. С. 6–16. URL: <https://doi.org/10.15421/152001>.

10. Полторак А. С. Системна таксономія фінансової безпеки. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2018. Вип. 3. С. 26–32.
11. Правдивець О. Економічна безпека, як найвища функція держави. *Вчені записки Університету «КРОК»*. 2022. № 2(66). С. 40–43.
12. Скриль В. Європейський досвід забезпечення фінансової безпеки фінансових установ. *Галицький економічний вісник*. 2023. № 5(84). С. 92–98.
13. Трещов М. М. Відновлення та розвиток національної економіки: ризики та напрями змін. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 1. С. 87–93.
14. Управління фінансово-економічною безпекою держави та шляхи запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам: монографія / Балабаниць А. В., Гапонюк О. І., Горбашевська М. О., Кислова Л. А., Омельченко В. Я., Семкова Л. В. Мацука В. М., Осипенко К. В., Перепадя Ф. Л. Маріуполь : Маріупольський держ. ун-т. 2020. 223 с.
15. Benson E., Steinberg F., Alvarez-Aragones P. The European Union's Economic Security Strategy Update. The Center for Strategic and International Studies. 2024. URL : <https://www.csis.org/analysis/european-unions-economic-security-strategy-update>.
16. Financial Security Committee (Fsc). https://www.dt.mef.gov.it/en/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria.
17. Koval Ya., Yurkiv N. The state policy in the field of providing financial security as a component of national security: the experience of the European Union countries. *Public Administration and Law Review*. 2020. Iss. 2. P. 10–18.
18. Krüger Ph. S., Brauchle J.-Ph. he European Union, Cybersecurity, and the Financial Sector: A Primer. Carnegie Endowment for International Peace. 2021. URL: <https://carnegieendowment.org/2021/03/16/european-union-cybersecurity-and-financial-sector-primer-pub-84055>.
19. Kryshtanovych M., Vartsaba V., Kurnosenko L., Munko A., Chepets O. Development of public management of financial and economic security in modern conditions. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2023. № 1(48). P. 258–267. <https://doi.org/10.55643/fcaptop.1.48.2023.3958>.
20. Semjonowa N. (2016). Financial Security in the Baltic States: Comparison with Selected EU Countries. *Economics and Business*. 2016. № 29. P. 90–95. URL: <https://doi.org/10.1515/eb-2016-0026>.
21. Siemiątkowski P. External financial security of the European Union member states outside the Eurozone. *Journal of International Studies*. 2017. № 10(1). P. 84–95. URL: <https://doi.org/10.14254/2071-8330.2017/10-4/6>.
22. The European Union advances its Economic security strategy: focus on foreign investment screening. Gide Loyrette Nouel. 2024. URL : <https://www.gide.com/en/actualites/the-european-union-advances-its-economic-security-strategy-focus-on-foreign-investment>.

Munko A.Yu. REGULATORY MECHANISMS OF FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY: THE EUROPEAN UNION EXPERIENCE

The article is devoted to the generalization of the experience of the European Union and its members regarding the regulation of financial and economic security, as well as the determination of the possibilities of its implementation in Ukraine. The main provisions of the European strategy of economic security, legal regulation and institutional support for the functioning of the financial sector as one of the sectors of critical infrastructure are characterized. The most significant aspects of the European experience in ensuring financial and economic security are determined: economic security strategizing; strengthening control over foreign investment flows; mandatory assessment of the probability of a negative impact on security in general and threats from unpredictable aggressive actions of the Russian Federation; controlling the leakage of advanced technological research and development, in particular in connection with the implementation of cross-research programs between civil, defense and space research institutions; strengthening of prudential requirements for the banking sector; improving the regulation of financial services markets, including insurance and payment operations; the development of sustainable finance based on the transition to an ecological, socially just and inclusive economy; spreading the use of the latest technologies in the financial sphere; implementation of the system of macroprudential financial supervision; regulation of cyber security in the financial sector; institutional support (the European System of Financial Supervision for the supranational level and the Financial Security Committee of the Italian Ministry of Economy and Finance for the domestic level). The expediency of adapting European best practices for their introduction into the mechanisms of public management of financial and economic security in Ukraine under the threats of war, is substantiated.

Key words: mechanisms of public administration, financial security, economic security, European Union, cyber security, public finance.