

УДК 354.21+354.81

Ковригіна Валентина Євгенівна –
здобувач кафедри економічної
безпеки Національної академії
внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИМИ РИЗИКАМИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ ТА НАДЗВИЧАЙНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Розглянуто найбільш актуальні питання управління фінансово-економічними ризиками в умовах інформаційної війни та надзвичайних правових режимів.

Ключові слова: фінансово-економічні ризики; нормативно-правове регулювання; управління; інформаційна війна; надзвичайні правові режими.

Основні фінансово-економічні ризики мають інформаційну природу, що є особливо очевидним на тлі тотальної інформатизації суспільства. Такі ризики суттєво активізуються в умовах інформаційної війни. Інформація має також важливе значення в управлінні фінансово-економічними ризиками, оскільки слугує підґрунтям для прийняття управлінських рішень на різних рівнях економічної та фінансової системи. Роль інформації в державному управлінні, забезпеченні економічної безпеки суспільства, держави, особистості неухильно зростає.

В умовах сучасної гібридної війни Україна дедалі більше відчуває потребу в різноманітних надзвичайних адміністративно-правових режимах, головною метою яких є регулювання ключових засад державного, адміністративного, соціального й фінансово-економічного характеру в умовах надзвичайних ситуацій. Надзвичайні правові режими як форма забезпечення національної безпеки запроваджуються в умовах виникнення

реальної небезпеки для національних інтересів держави, що нині стали реальністю.

Проблему ризиків опрацьовували такі автори, як О. М. Коновалюк, В. Т. Севрук, Г. В. Чернова, Л. С. Шапкін, В. Л. Шапкін; серед зарубіжних дослідників – Пітер Ф. Друкері, Боді Зві, Роберт Мертон та ін. Водночас науковці не приділяли належної уваги розгляду економічних і фінансових ризиків у контексті управління ними, їх адміністративно-правового врегулювання в умовах інформаційної війни та надзвичайних правових режимів. З огляду на зазначене, статтю присвячено дослідженню саме цих питань.

Поняття «інформаційний ризик» визначають як ризик того, що інформація, яку надає користувач, не є достовірною, містить суттєві відхилення і/або зовсім не відповідає дійсності чи відповідає їй лише частково. Повне усунення інформаційного ризику, його подолання (за допомогою різних репресивних заходів, аудиту тощо) є неможливим. Проте цілком реальним є зниження рівня інформаційного ризику до прийнятних меж. Фахівці виокремлюють чотири основні способи зменшення інформаційного ризику, ефективні, наприклад, у банківсько-фінансовій практиці. Кожен із них має як позитивні, так і негативні аспекти, а тому в кожному разі користувач сам має визначатись, якому з них довіряти. Такими способами є:

- 1) самостійне усунення інформаційного ризику користувачем;
- 2) визначення користувачем прийнятного рівня інформаційного ризику з метою економії поточних витрат;
- 3) розподіл інформаційного ризику користувачем із постачальником інформації (адміністрацією економічно-фінансового суб'єкта тощо);
- 4) довіра тій інформації, яку надає фінансова установа і яка підтверджена авторитетним джерелом (наприклад, висновком аудитора).

Один із засновників соціології ризику Ульріх Бек констатує фундаментальну протилежність категорій «ризик» та «довіра»: «Класичні дістінкції «розчиняються» в різних ступенях ризику: функції ризику – «інтелектуальна кислота», що роз'їдає класичне визначення. У межах ризику взагалі не може існувати бінарних

опозицій: дозволене/заборонене, законне/незаконне, істинне/хибне, ми/вони. Адже на межі ризику люди можуть бути не «хорошими» або «поганими», а лише такими, що по-різному ризикують. Кожна людина для будь-кого іншого становить певний ступінь ризику. Якісну відмінність витісняє кількісна [1, с. 6].

Достовірність інформації мав би гарантувати чинний Закон України «Про аудиторську діяльність» [2, с. 1]. Проте цей акт у його сучасному вигляді не відповідає світовим нормам аудиту, зокрема положенням європейської Директиви 2006/43/ЄС і сучасній європейській практиці.

Незважаючи на те, що інформаційну безпеку здебільшого зводять до захисту технічних засобів зв'язку і комп'ютерної мережі, ми досліджуємо ризики в широкому розумінні. І навіть якщо такий захист розглядати крізь цю звужену призму, то загроз від цього не стає менше. Наприклад, у 2008 р. співробітники Державної служби спеціального зв'язку захисту інформації виявили та припинили більше двох мільйонів атак на комп'ютерні мережі державних органів. У жовтні 2007 р. було здійснено значну в історії нашої держави атаку на сайт Президента України, що мала на меті блокування роботи президентського ресурсу. У США кібератаки за шкідливістю наслідків прирівнюють до атак із застосуванням зброї масового знищення [3, с. 38].

Згідно з Доктриною інформаційної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 8 липня 2009 р. № 514/2009, за сучасних умов інформаційна складова набуває дедалі більшого значення й стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інфраструктура та технології не лише впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного й культурного розвитку, а стають засобами інформаційної війни, реальність якої нині кожен із нас уже може відчути. Водночас інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки [4].

Структура та характер зазначених в Указі інформаційних загроз в економічно-фінансовій сфері загалом відповідають сучасним теоретико-методологічним підходам фахівців і можуть

служувати підґрунтям для їх виявлення й визначення. Водночас не складно помітити, що одні з них є постійними, активними, завдяки чому реально загрожують державі, суспільству та кожній людині, інші ж за сучасних умов є пасивними, здебільшого ймовірними.

У структурі зазначених сфер чомусь не відображено загрози інформаційної безпеки в галузі державного управління загалом та управління фінансово-економічними ризиками зокрема, де, як свідчить вітчизняний досвід, сьогодні зосереджено найбільш небезпечні загрози. Вони потребують особливої уваги, ґрунтовної, самокритичної, об'єктивної оцінки всіх управлінських ланок. Без цього ефективно державне управління, як і забезпечення національної безпеки та, власне, незалежність України, неможливі.

Останніми роками в теорії та практиці державного управління нашою державою виникло багато колізій і парадоксів через спотворення всієї системи формування та функціонування управлінської інформації, навіть, здавалося б, за наявності необхідних умов і фахівців. Їх діяльність часто є безрезультативною через неспроможність своєчасно виявляти реальні загрози або їх свідоме ігнорування.

У теорії ризиків поширений їх поділ на політичні, економічні, банківські, фінансові, кредитні, комерційні тощо. Коли ж ідеться про інформаційні, то зазвичай оперують поняттям загрози. Ризики та загрози можна класифікувати, виділивши такі види: за часом – короткострокові, довготривалі, постійно діючі; за ступенем прояву – помірні, середні, повні; за наслідками – такі, що не впливають на стан справ, ті, що викликають труднощі, проблеми, і такі, що навмисно руйнують усю систему; за характером прояву – приховані (латентні), легко помітні, відверто агресивні; за ймовірністю – малоймовірні, імовірні, неминучі.

Також виділяють такі види ризиків: багатofакторні та структурно визначені на основі взаємозалежності між різними видами джерел. Технічні резерви покриття ризику контролює страхова компанія та встановлює їх з огляду на математичні розрахунки, які здійснюють економісти. Зокрема, ураховують імовірну вартість подій, зазначених у договорі страхування. Фінансового забезпечення потребує також інша складова, пов'язана

безпосередньо з діяльністю страхової компанії як суб'єкта господарювання. Розмір власних коштів страховика детермінує масштаб його діяльності й визначає рівень фінансової стабільності, сприяючи, відповідно, реалізації першочергових засад функціонування, тобто реальності страхового захисту [5, с. 81].

Ще один критерій класифікації загроз полягає в їх поділі за природою походження на зовнішні та внутрішні. Це має принципове значення, адже дає змогу відокремити об'єктивні загрози від суб'єктивних, тобто нав'язані нам і створені безпосередньо нами.

До зовнішніх загроз інформаційній безпеці управлінської діяльності належать: розвідувальна діяльність спецслужб зарубіжних держав, їх психічна війна, проникнення до інформаційного простору сфери управління, несанкціонований доступ до закритої інформації та інформаційних ресурсів органів влади й управління, кібератака; фінансова розвідка, промислове шпигунство; дезінформація про зовнішню політику України, або використання допущених у ній помилок і прорахунків; пільгові умови для поширення інформації з іноземних джерел з одночасним обмеженням інформації всередині країни; інформаційно-технічні впливи закордонних служб на підготовку та прийняття управлінських рішень тощо.

Внутрішніми загрозами є: порушення прав і свобод громадян в інформаційній сфері; недотримання встановленого регламенту збирання, оброблення, зберігання й передавання управлінської інформації; недосконалість законодавчого та нормативного регулювання інформаційного обміну у сфері управління; зумисне перекручування та фальсифікація управлінської інформації; необґрунтоване популістське й безвідповідальне прийняття управлінських рішень; відсутність контролю за функціонуванням усіх ланок управління; слабкість системи державної статистики; діяльність суспільних об'єднань, спрямована на порушення конституційних вимог і системи управління; недостатня поінформованість населення про прийняті органами влади й управління рішення; деформація системи управління; спотворення кадрової політики й

непрофесійність кадрів управління; недостатнє фінансування заходів інформаційної безпеки тощо.

Здійснений аналіз зазначених в Указі Президента України загроз дає змогу дійти висновку, що переважна більшість сучасних загроз в інформаційній сфері (близько 80 %) мають внутрішній, суб'єктивний характер. Джерелом їх здебільшого є власне ми, тому ми і повинні їх скеровувати й усувати. Це залежить лише від нас, нашої волі, готовності та професійної зрілості [4, с. 6–7].

Досліджуючи проблеми ефективності управлінської діяльності, впливу на неї інформаційних загроз і ризиків, слід зазначити, що сьогодні на результатах цієї діяльності негативно позначаються надмірне захоплення невластивими державному управлінню функціями, їх підміна, розпорошеність і невизначеність, що становить чималі ризики, які суттєво підсилюють дію інформаційних загроз.

Необхідно розрізняти загрози та ризики, що існують у сфері інформаційної безпеки державного управління, оскільки в них різні джерела, характери дії та наслідки. Загрози інформаційній безпеці системи управління слід розглядати як сукупність факторів або дії, що перешкоджають використанню національного інформаційного середовища й ресурсів в інтересах громадян, суспільства, держави. Вони передбачають можливість або неминучість виникнення небезпеки в цій сфері та можуть заподіяти нищівне зло.

Загрози від ризиків відрізняються тим, що вони мають агресивний характер, зовнішнє походження та здебільшого свідомо спрямовані на руйнування чи знищення управлінської або іншої системи. Вони потребують рішучих і невідкладних дій із захисту цієї системи.

У межах семантичного аналізу, згідно з тлумачним словником української мови, поняття «загроза» має три значення: перше – груба, зухвала обіцянка заподіяти якесь зло; друге – можливість або неминучість виникнення чогось небезпечного, прикрого; третє – те, що може заподіяти якесь зло, тобто

неприємність, небезпека [6, с. 56]. Поняття ризику в словнику взагалі не визначено.

Ризики здебільшого мають внутрішній потенціал. Їх спричиняють помилки в управлінні, вони не передбачають навмисне знищення всієї управлінської системи, а опосередковано впливають на неї, завдаючи шкоди одному з напрямів діяльності чи структурній ланці. Ідеться про усвідомлену можливість небезпеки, можливість сміливого ініціативного вчинку, дію зі сподіванням навіть на успіх або позитивний результат.

В умовах мирного часу вчені-юристи, зокрема в галузі адміністративного права, приділяли недостатньо уваги дослідженню ролі екстремальних (надзвичайних) правових режимів у забезпеченні національної та її складової – економічної безпеки України. Вітчизняний досвід свідчить, що за відсутності заздалегідь розроблених правових механізмів управління кризовими ситуаціями, зокрема воєнного характеру, немає чіткості й злагодженості дій державних органів управління в умовах реальної кризи. На нашу думку, слушним є твердження про те, що «з огляду на природу норм права сфери правового регулювання в галузі національної безпеки, безперечно, можна констатувати їх приналежність до публічного права, адже більшість із них реалізується в адміністративно-правових інститутах» [7, с. 8].

Сукупність нормативно-правових актів, що регламентують порядок уведення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів, становить систему надзвичайного законодавства. Дослідники доводять, що всі спеціальні правові режими пов'язані з об'єктами, які мають особливе соціальне значення. Серед них виділяють дві групи, спрямовані на захист: економічних інтересів держави та інтересів безпеки. До них належать такі режими: митний, спеціальний режим господарської діяльності, режими лісокористування, інвестування, зони надзвичайної екологічної ситуації, карантину, державного кордону, таємності, проведення антитерористичної діяльності, надзвичайної ситуації, паспортний режим та багато

інших. Сутність їх змісту полягає в тому, що вони вводять спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, змінюють правовий статус суб'єктів, що здійснюють управлінський вплив, передбачають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджують додаткові адміністративно-правові заходи, що врегульовують суспільні відносини під час надзвичайних ситуацій.

Надзвичайні правові режими викликані лише сукупністю юридичних фактів, з якими норми права пов'язують виникнення (зміну, припинення) правовідносин, що можуть слугувати достатньою підставою для оголошення воєнного, особливого та надзвичайного стану, які чітко співвідносяться між собою. Усі ці режими розкрито та закріплено у відповідних законах України. Так, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [8] встановлює спільні для природних, техногенних і соціальних надзвичайних ситуацій підстави й умови введення надзвичайного стану, передбачає специфіку кожної конкретної надзвичайної ситуації.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає, що введення воєнного стану має на меті створення умов для реалізації органами державної влади, військовим командуванням, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями наданих їм повноважень у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Головні ознаки введення воєнного стану дослідники пов'язують із переходом вищої державної влади до військової адміністрації, припиненням певних видів діяльності, суттєвим розширенням адміністративного апарату, посиленням кримінальної та адміністративної відповідальності тощо. Серед таких заходів заслуговують на особливу увагу ті, що стосуються фінансово-економічної сфери, досвід проведення яких нині набуто в низці зарубіжних країн. Так, введення воєнного стану передбачає: значні обмеження інститутів власності й договорів; введення дозвільної системи на відкриття або реорганізацію підприємства, використання сировини та робочої сили; встановлення ринків збуту, системи примусових державних

замовлень; одержавлення підприємств, здійснення примусових конфіскацій і ревізій; нормування цивільного обігу, установлення рівнів цін на товари широкого вжитку, квартплату й інші послуги; зниження рівнів зарплати, соціального забезпечення [9, с. 19–21].

Правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», інші закони України та Указ Президента України про уведення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України. Цей Указ має всі властивості актів державного управління (підзаконності, обов'язковості, правомочності, офіційності, односторонності, належного оформлення) і за своєю природою має адміністративно-правовий характер. Водночас це досить специфічний акт, адже, окрім адміністративно-правового, він набуває конституційно-правового забарвлення. Це стосується обмежень конституційно-правового статусу людини й громадянина, питань побудови системи політичної влади в умовах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму. Таким чином, за галузевою природою норми Указу про введення правового режиму воєнного стану є комплексними конституційно-адміністративними, оскільки прописані у двох галузях – у конституційному та адміністративному праві [9, с. 262].

До заходів адміністративного примусу, що застосовуються в умовах дії адміністративно-правового режиму воєнного часу, учені також включають адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення [9, с. 169]. Нам імпонує думка про те, що адміністративно-запобіжні заходи слід визначати як дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків щодо забезпечення громадського порядку й громадської безпеки, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків. Особливістю цих заходів є їх яскраво виражений превентивний характер. До них належать: установлення особливого режиму в'їзду та виїзду, пересування, а

також руху транспортних заходів; заборона страйків, запровадження комендантської години, спеціального режиму світомаскування; контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництв, встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки, що забезпечують життєдіяльність населення. Такими об'єктами є: об'єкти харчової промисловості, водопостачання, енергопостачання, хімічної промисловості, каналізаційні та очисні споруди, склади зберігання сильнодіючих отруйних речовин, сховища паливно-мастильних матеріалів, автозаправні станції та ін.

Заходи адміністративного припинення визначаються як примусове, законодавчо визначене зупинення протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного проступку. До заходів припинення спеціального призначення належать: заходи фізичного впливу, застосування спеціальних засобів, вогнепальної зброї.

Відповідно до Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану», примусове відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконання заходів правового режиму воєнного стану здійснюється за рішенням військового командування. Примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного стану здійснюється з попереднім повним відшкодуванням його вартості. На відміну від відчуження, примусове вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану здійснюватиметься без відшкодування вартості такого майна [10]. Не врегульованими на законодавчому рівні залишається тимчасова передача, відчуження або вилучення майна з відповідним відшкодуванням, а також особливості вилучення та відчуження транспортних засобів.

Для розв'язання проблеми правового забезпечення ризиків необхідним є теоретичне осмислення їх юридичної природи як об'єкта правового регулювання.

Ризики мають транснаціональний характер і тенденцію до стрімкого поширення через системні (економічні) зв'язки держав,

а тому розглядати їх лише в межах України, як і суто публічного чи приватного права, неможливо.

Система протидії повинна передбачати міжнародні та національні нормативно-правові акти і, відповідно, локальні нормативні акти.

Адміністративно-правові режими запроваджують унаслідок виникнення та впливу комплексу стихійних, військових та інших обставин, що становлять загрозу життю нації, національній безпеці України та передбачають правовий механізм реалізації низки невідкладних заходів, які зумовлюють уведення тимчасових обмежень на здійснення економічної і фінансової діяльності, вільний обіг майна, товарів, послуг; отримання та поширення інформації; зміни форм власності юридичних осіб і режиму трудової діяльності. Адміністративно-правовий режим воєнного стану передбачає: переведення Збройних сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів на організацію і штати воєнного часу, створення та підготовку спеціальних формувань, а також переведення органів державної влади й управління, юридичних і фізичних осіб на функціонування в умовах воєнного стану. Зазначені заходи щодо фінансово-економічних інститутів пов'язані з необхідністю забезпечення тих інтересів держави, задоволення яких є необхідним в умовах воєнного стану, зокрема вироблення продукції для потреб держави, Збройних сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, населення.

Перспективи подальших наукових розвідок у межах означеної проблематики, на нашу думку, передбачають дослідження динаміки фінансово-економічних ризиків у період підготовки та запровадження адміністративно-правових режимів, опрацювання практики управління такими ризиками, розроблення теорії прийняття оптимальних управлінських рішень в умовах інформаційної війни та запроваджених режимів, контролю за дотриманням передбачених режимом заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вахтомин Н. К. Генезис научного знания / Н. К. Вахтомин. – М. : Наука, 1973. – 224 с.
2. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квіт. 1993 р. № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
3. Чрезвычайное законодательство ФРГ / [под ред. В. М. Чхиквадзе]. – М. : Юрид. лит., 1970. – 210 с.
4. Стрельбицька Л. М. Інформаційна безпека у сфері державного управління / Л. М. Стрельбицька, М. П. Стрельбицький // Юридичний вісник України. – 2010. – № 37. – С. 6–7.
5. Ротова Т. А. Модель капіталу страхової компанії, зваженої на фінансові ризики / Т. А. Ротова, М. М. Клапнів // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 76–83.
6. Новый тлумачний словник української мови : в 4 т. / уклад. : Я. Яременко, О. Сліпушко. – Київ : Аконіт, 1998. – Т. 2. – 910 с.
7. Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : [монографія] / С. О. Кузніченко. – Харків : Право, 2014. – 230 с.
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
9. Кузніченко С. О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузніченко Сергій Олександрович. – Сімферополь, 2010. – 463 с.
10. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4765-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show4765-17>. – Назва з екрана.