

Ковальчук Н. І.

ЗОЛOTOВАЛЮТНІ РЕЗЕРВИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті досліджуються проблеми законодавчого регулювання золотовалютних резервів України як механізму забезпечення національної безпеки.

Проблемі співвідношення духу і букви закону присвячено не один десяток праць, проте у ході дослідження будь-якого правового питання так чи інакше торкаємося певного аспекту цієї одвічної полеміки. На прикладі системного дослідження правового регулювання золотовалютних резервів проілюструємо важливість цілісного, системного відображення духу закону в букві.

Питанням створення золотовалютних резервів та управління ними вчені-економісти приділяли достатньо уваги. Серед них О. В. Дзюблюк, О. Д. Василик, В. В. Коваленко, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна, І. Д. Леончук.

Правова ж природа цього явища мало досліджена, однак стала предметом уваги науковців-правників: В. Колісника, О. П. Орлюк, Н. Г. Кравченко.

Оскільки золотовалютні резерви - важливий елемент забезпечення фінансової стабільності держави, то, на нашу думку, вони безперечно потребують більшої уваги з боку правників з метою формування теоретичних напрацювань та можливого подальшого, на їх основі, внесення змін до чинного законодавства.

Мета цього дослідження - розглянути золотовалютні резерви як фінансово-правовий механізм забезпечення економічної, а отже, й національної безпеки держави; дослідити економічну суть і правову природу золотовалютних резервів та визначити проблеми їх законодавчого регулювання.

Рівень національної безпеки є своєрідним індикатором стану суспільства і держави. Виходячи з переліку основних реальних та потенційних загроз національним інтересам, викладеного в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., та особливо причин складного стану національної безпеки, зазначених в Указі Президента України «Про стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 р., досягнення його належного рівня є завданням комплексним, складним, та не

одномоментним. За своєю суттю ці нормативно-правові акти є аналізом стану держави і суспільства та широкомасштабною програмою дій. На нашу думку, їх наявність є позитивом, оскільки визначення цілей та механізмів їх досягнення - це половина успіху. Інше питання полягає в темпах та ефективності реалізації цих документів.

Важливість національної безпеки формально можна простежити за рівнем нормативно-правових актів, якими врегульовані дані суспільні відносини. У Конституції України цьому питанню присвячена ціла низка статей, у яких викладено:

1) основні засади: Президент України забезпечує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 1, 17, 18 ч. 1 ст. 106); основи національної безпеки визначаються виключно законами України (п. 17 ч. 1 ст. 92); статус, склад і основні завдання Ради національної безпеки і оборони зазначено у ст. 107;

2) положення щодо окремих елементів національної безпеки: ч. 1 ст. 3, ст. 16, ч. 1 ст. 17, ст. 18, ч. 2 ст. 32, ч. 3 ст. 34, ч. 1 ст. 36, ч. 1 ст. 37, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44, п. 6 ст. 92.

Базовими законами, які визначають основні засади державної політики у сфері захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, є Закони України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. та «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05 березня 1998 р. Серед підзаконних нормативно-правових актів слід виділити Указ Президента України «Про стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 р.

Національна безпека має системний характер і складається з менших структур. Однією з них є економічна безпека. Законодавчого визначення цього поняття немає, тому звернемось до запропонованих дослідниками цієї теми:

«економічна безпека - це такий стан національної економіки, який дозволяє зберігати

стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз і здатний задовольнити потреби особи, суспільства, держави»¹;

«економічна безпека - це загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний і стабільний розвиток економіки держави, що включає механізм протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам»².

На нашу думку, більш вдалим є перше формулювання, яке кореспондує з легальним визначенням національної безпеки (захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам (абз. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.). Його можна назвати статичним, тоді як друге є динамічним і відображає власне сам процес досягнення стану захищеності національної економіки.

В. І. Мунтіян у своїй праці виділяє вертикальну та горизонтальну структуру значності економічної безпеки держави. З погляду першої - це підсистема міжнародної економічної безпеки, другої - складова частина національної безпеки держави. Системна сутність економічної безпеки держави полягає також у тому, що вона включає в себе блоки, які діляться на менші елементи: 1) внутрішні складові (сировинно-ресурсна, енергетична, фінансова, військово-економічна, інформаційна, технологічна, продовольча, соціальна, демографічна, екологічна, тіньова безпека); 2) зовнішньоекономічні (експортна, імпортна безпека). Кожен з цих елементів у свою чергу містить менші частини. Так, «під фінансовою безпекою слід розуміти такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх та зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання»³.

Золотовалютні резерви - це багатоаспектне явище в економіці та праві України. Під час роз-

гляду їх у ракурсі економічної безпеки постає питання: вони виступають її об'єктом чи механізмом забезпечення? Для відповіді необхідно проаналізувати поняття «золотовалютні резерви» і розпочати з визначення резерву та його економічної суті.

В економічній енциклопедії резерв визначено як «запас товарів, грошових коштів, іноземної валюти та інших ресурсів на випадок необхідності»⁴. Енциклопедія банківської справи України дає таке формулювання: «резерв - це запас чого-небудь на випадок необхідності, частина матеріальних, фінансових ресурсів, тимчасово виключених з обороту, джерело, з якого використовуються ресурси, що зберігаються на випадок крайньої необхідності»⁵. Професор, кандидат економічних наук В. П. Бичков визначає резерв як «частину матеріальних і/або фінансових коштів, які тимчасово виключені з господарського обороту і перебувають у запасі для покриття можливих чи очікуваних витрат або збитків. Ознаками резерву є: 1) склад - запас чогось, що має цінність (матеріальних і/або фінансових ресурсів); 2) призначення - на випадок потреби, гострої необхідності, ймовірних витрат або збитків»⁶.

О. Д. Василик зазначає, що «за економічною суттю фінансові резерви - це способи й форми створення та використання фондів фінансових ресурсів для фінансування заходів із локалізації впливу непередбачуваних обставин і підтримки високого рівня виробництва та суспільного добробуту громадян. Фінансові резерви в державі - складова її національного багатства. Функціональним призначенням фінансових резервів є не розширення виробництва й надання соціальних послуг, а лише забезпечення стабільності в економічній і соціальній сферах при виникненні непередбачуваних обставин і нових суспільних потреб»⁷.

Підсумовуючи, можемо сказати, що за економічною суттю резерв - це фонд коштів з цільовою спрямованістю.

У законодавстві України дається легальне визначення золотовалютного резерву - «це резерви

¹ Белов О. Ф. Економічна безпека в стратегії реформ. Економічна безпека України: пріоритети та механізми забезпечення. - www.niss.gov.ua/book/belov/6.htm

² Мунтіян В. І. Економічна безпека України. - К.: КВІЦ, 1999. - С. 32.

³ Там само. - С. 126.

⁴ Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: Мочерний С. В. (відп. ред.) та ін. - Т. 3. - К.: Видавничий центр «Академія», 2002. - С. 183.

⁵ Енциклопедія банківської справи України / Редкол.: Стельмах В. С. (голова) та ін. - К.: Молодь; Видавничий дім «Ін Юре», 2001. - С. 479.

⁶ Бичков В. П. О банковских резервах // Банковское дело. - 2005. - № 4. - С. 21.

⁷ Василик О. Д. Теорія фінансів. - К.: НІОС. - 2003. - С. 301.

України, відображені у балансі Національного банку України, що включають у себе активи, визнані світовим співтовариством як міжнародні і призначені для міжнародних розрахунків» (абз. 13 ст. 1 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р.). О. В. Дзюблюк визначає офіційні золотовалютні резерви як «державні валютні активи, що включають золото і міжнародні платіжні засоби і можуть бути використані для міжнародних розрахунків та погашення зовнішніх боргів»⁸. У фінансовому словнику наведено таке формулювання: «резерв валютний - це запаси чужоземної валюти, а також золота, які є в розпорядженні урядового органу або центрального банку тієї чи іншої країни, транснаціональних та міжнародних компаній і використовуються для міжнародних розрахунків і платежів»⁹. Цікаво, що в економічній енциклопедії дається визначення *резерву золотовалютного* - «запаси іноземної валюти і золота, які мають у своєму розпорядженні фінансовий орган або центральний банк держави, а також міжнародні фінансово-кредитні організації, для здійснення міжнародних розрахунків і платежів»¹⁰ та *золотовалютних резервів* - «державні запаси золота та іноземної валюти, які зберігаються в центральному банку або фінансових установах країни, а також золото та конвертована валюта у міжнародних валютно-кредитних організаціях, що належать державі»¹¹. Проаналізувавши їх, робимо висновок, що в першому випадку дається визначення загального поняття, а у другому - йдеться про офіційні золотовалютні резерви, тобто ті, які є власністю держави. Ми надалі вестимемо мову саме про останні.

Отже, за своєю економічною суттю офіційні золотовалютні резерви - це фінансові фонди з певною структурою, яка обумовлена їх цільовим призначенням та спеціальною метою створення - забезпечення стабільності грошової одиниці та платоспроможності держави. Щодо правової природи, то, як, слушно зазначає В. Колісник, - це централізовані державні фінанси, які організаційно є не окремим фондом, а взаємопов'язаною системою цільових фондів, створених з метою забезпечення економічної безпеки держави.

Таким чином, з одного боку, золотовалютні

резерви як частина національного багатства України, безперечно, є складовою матеріальних цінностей суспільства, які відповідно до ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. входять до об'єкта національної безпеки.

З другого боку, основною відмінною характеристикою резервів є їх призначення. У золотовалютних резервів - це забезпечення стабільності грошової одиниці та платоспроможності держави, а отже, цілком погоджувачись із В. Колісником, - забезпечення економічної безпеки держави.

Отже, на нашу думку, золотовалютні резерви слід розглядати саме як механізм забезпечення економічної безпеки держави.

Зважаючи на вищевикладене, доцільно детальніше дослідити систему золотовалютних резервів держави, їх законодавче регулювання.

У чинному законодавстві немає єдиного підходу до визначення системи золотовалютних резервів України, проте шляхом аналізу правової природи цієї категорії до неї можна зарахувати такі фонди: «1) Державний валютний фонд України; 2) Державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи та коштовного каміння; 3) Державний валютний фонд Уряду (кошти валютного фонду Кабінету Міністрів України); 4) Золотовалютні резерви Національного банку України (далі - НБУ), основою яких є Офіційний валютний резерв даного банку»¹².

У чинному законодавстві як золотовалютні резерви визначено лише останній фонд коштів. Така невизначеність і розпорошеність правових норм, звичайно, не сприяє правильному їх застосуванню. Проблемою також є недостатньо детальне регулювання прав та обов'язків посадових осіб щодо управління золотовалютними резервами навіть НБУ, не говорячи про інші фонди коштів.

Таким чином, доводиться констатувати, що золотовалютні резерви як централізовані державні фінанси на сьогодні не мають системного втілення в законодавстві. Варто наголосити, що аналізована категорія як механізм забезпечення національної безпеки держави є важливою і потребує усунення цих прогалин у правовому регулюванні.

⁸ Дзюблюк О. В. Валютна політика. - К.: Знання, 2007. - С. 326.

⁹ Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. - 2-ге вид., випр. та доп. - Львів: Центр Європи, 1997. - С. 384.

¹⁰ Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: Мочерний С. В. (відп. ред.) та ін. - Т. 3. - К.: Видавничий центр «Академія», 2002. - С. 183.

¹¹ Там само. - Т. 1. - К.: Видавничий центр «Академія», 2002. - С. 619.

¹² Колісник В. Золотовалютні резерви України та економічна безпека держави: законодавче врегулювання // Право України. - 2001. - № 8. - С. 61.

1. Белов О. Ф. Економічна безпека в стратегії реформ. Економічна безпека України: пріоритети та механізми забезпечення. - www.niss.gov.ua/book/belov/6.htm
2. Бычков В. П. О банковских резервах // Банковское дело. - 2005. - № 4. - С. 21-26.
3. Василик О. Д. Теорія фінансів. - К.: НІОС. - 2003. - 416 с.
4. Дзюблюк О. В. Валютна політика. - К.: Знання, 2007. - 423 с.
5. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: Мочерний С. В. (відп. ред.) та ін. - Т. 3. - К.: Видавничий центр «Академія», 2002. - 952 с.
6. Енциклопедія банківської справи України / Редкол.: Стельмах В. С. (голова) та ін. - К.: Молодь; Видавничий дім «Ін Юре», 2001. - 680 с.
7. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник. - 2-ге вид., випр. і доп. - Львів: Центр Європи, 1997. - 576 с.
8. Закон України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р.
9. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р.
10. Колісник В. Золотовалютні резерви України та економічна безпека держави: законодавче врегулювання // Право України. - 2001. - № 8. - С. 61-64.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р.
12. Мунтіян В. І. Економічна безпека України. - К.: КВІЦ, 1999. - 464 с.
13. Указ Президента України «Про стратегію національної безпеки України» від 12 лютого 2007 р.

N. Kovalchuk

GOLDEN-CURRENCY RESERVES IN THE CONTEXT OF NATIONAL SAFETY: THE PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE ADJUSTING

The problems of the legislative adjusting of golden - currency reserves of Ukraine as the mechanism of providing of national safety are researched in the article.