

існуючій конструкції правового регулювання відносин по лікувально-реакційному природокористуванню залишаються недостатньо впорядкованими і нормованими ті зв'язки і відносини, які мають місце між окремими елементами правового режиму і формують індивідуально-специфічні ознаки його змісту.

Але необхідно враховувати, що головним завданням при здійсненні використання вказаних територій є недопустимість порушення екологічної рівноваги в зв'язках між природними елементами лікувально-рекреаційних зон, а також забезпечення всебічного використання лікувально-рекреаційних якостей природних ресурсів для поновлення життєвих функцій організму людини, а відповідно — і збереження майбутнього здоров'я нації.

Аналізуючи рекреаційний потенціал деяких регіонів України, можна зробити висновок про те, що найбільші перспективи розвитку цих територій криються в розвитку саме курортно-рекреаційної діяльності.

Успішне функціонування і розвиток лікувально-рекреаційного комплексу на території України сьогодні залежить від низки екологічних природних, соціально-економічних чинників. Однак їх практична реалізація і подальший розвиток можливі в межах належного правового закріплення необхідності застосування усіх зазначених чинників і умов.

На даний момент в Україні існують певні труднощі в розробці і реалізації цих питань, викликані відсутністю спеціального істотно доповненого, зміненого законодавства про рекреаційне природокористування, порядок користування лікувально-оздоровчими і курортними зонами, а розкиданість окремих норм цього правового режиму по численним нормативним актам не тільки є незручною для їх сприйняття, а й створює певні труднощі при з'ясуванні і розумінні сутності цієї проблеми.

Надійшла до редколегії 05.01.98

Г. ДАРНОПИХ (НЮА України)

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Вирішення питань забезпечення економічної безпеки всіх рівнів господарської системи значною мірою залежить від правильної оцінки ситуації, що створює небезпечне становище. З цього приводу необхідно з'ясувати деякі базові катего-

рії, за допомогою яких можна здійснити науковий аналіз конкретного стану об'єкту безпеки.

Згідно з Концепцією (основами державної політики) національної безпеки України головна роль в сфері забезпечення економічної безпеки відводиться саме державі, яка здійснює певні заходи шляхом реалізації конкретних доктрин, стратегій, програм відповідно до чинного законодавства.

Більшість фахівців визначає економічну безпеку держави як систему захисту її життєвих інтересів, стан захищеності економіки від внутрішніх та зовнішніх загроз. В свою чергу сама загроза розглядається як сукупність умов та чинників, які створюють небезпеку життєво важливим інтересам країни. Для розробки ефективної системи захисту економіки країни треба чітко з'ясувати, що саме загрожує економічній безпеці, де знаходиться джерело виникнення небезпеки, яким чином конкретні загрози впливають на стан економічних відносин.

Загроза взагалі, а не тільки економічна, має таку назву тому, що вона або руйнує об'єкт або завдає йому певних збитків. Процес руйнування не потребує детальних пояснень. Під ним розуміється, наприклад, припинення доступів до ресурсів, яке приводить до голодної смерті, або дезорганізація грошового обігу, що супроводжується крахом господарської системи країни, або втрата урядом здатності до управління економікою.

Складнощі виникають, коли робиться спроба визначити рівень збитку, що дозволяє ставити питання про загрозу національній економічній безпеці (НЕБ), але при цьому руйнування не відбувається. За нормальних умов економічні загрози є зворотною стороною економічного виграшу та звичайною умовою діяльності в ринковому конкурентному середовищі.

Економічні збитки, що завдаються суб'єкту НЕБ, можуть бути пов'язані з його нездатністю протистояти конкуренції і бути результатом його внутрішніх та зовнішніх чинників. Шлях побудови економічної безпеки держави полягає в єдності оцінок ступеня вразливості економіки і можливості матеріалізації загрози. Якщо вразливість розуміти як залежність економіки від погіршення певних чинників з наступним підвищенням витрат по пристосуванню до нових умов, то при комбінації такої залежності з реальною загрозою виникають умови до порушення НЕБ¹.

¹ Див.: Ревенко А. Проблеми формування національної економічної безпеки України//Економіка України. 1993. № 11. С. 19.

Механізм визначення ступеня вразливості національної економіки, який, на наш погляд, може бути розроблений за умов створення та прийняття Державної стратегії (концепції) економічної безпеки України, міг би стати водночас економіко-правовою засадою розвитку цивілізованих ринкових відносин, а також сприяти формуванню правової основи такого розвитку.

Зниження рівня вразливості національної економіки є також одним з головних завдань в сфері запобігання злочинності. Це може стати дієвим шляхом перешкодження можливо-му проникненню в легальну економіку організованих злочинних угруповань, які мають для цього багато підстав: «відмивання» та інвестування доходів, контролювання території, зведення до мінімуму «правоохоронного ризику» та ін. До того ж діяльність цих структур в «тіньовій» і легальній економіці досить важко розділити і визначити.

Для зменшення вразливості НЕБ потрібно перш за все створити більш відкриту економіку, ефективну систему підготовки кадрів, а також механізм реалізації стратегічної програми запобігання організованій злочинності.

До того ж трансформаційна криза додає труднощів в цьому аспекті. Існує певний зв'язок між циклами економічного розвитку та економічною організованою злочинністю. В період кризи спостерігається, з одного боку, зростання злочинності, пов'язане з намаганням будь-якими засобами поліпшити матеріальний стан під час несприятливих економічних умов, а з другого — посилення боротьби із злочинністю. Це пояснюється особливим характером економічних злочинів, які завдають збитків слабкій економіці і загострюють кризові протиріччя.

Саме тому в теперішній час не йдеться про ліквідацію організованої злочинності, а ведуться пошуки її обмеження, враховуючи існуючі величезні труднощі наукового, практичного та технічного плану.

Серед західних вчених поширена думка, згідно якої лише нечисленні економічні загрози заслуговують на те, щоб пов'язувати їх з проблемами НЕБ. Більша частина загроз, вважають її прихильники, пов'язана з буденною економічною діяльністю і уявляє собою витрати останньої. Те, що в короткостроковому плані виглядає як загроза, наприклад, ембарго на поставки нафти, в довгостроковій перспективі може обернутися стимулом для більш раціональної енергетичної політики та прискорення технологічного розвитку. Збитки можуть матеріалізуватися у втраті доходу або знищенні цілих галузей промисловості і при цьому не виходити за рамки хоч і безжалісної, але цивілізованої конкурентної боротьби.

На перший погляд така позиція виглядає переконливою. Однак її аналіз свідчить про необхідність внесення певних коректив. У процесі прийняття рішень майже неможливо заздалегідь визначити, які зовнішні впливи належить сприймати як сигнал для перегляду, скажімо, технологічної орієнтації, а які — як безперечно несприятливі впливи, що потребують не пристосування, а протидії. Немає сенсу вести мову про загрози та безпеку, коли загроза вже відбулася, безпека вже порушена, і негативні наслідки стали фактом. Враховуючи, що рішення засновуються значною мірою на прогнозі розвитку явища, з позиції практичної політики є всі підстави, щоб включити в число загроз НЕБ такі несприятливі чинники, які не тільки в даний момент можуть привести до критичного погіршення економічного стану країни, а й стати перешкодою для її зростання.

Загрози НЕБ можуть бути угруповані в найзагальнішому вигляді за такими позначками: 1) за походженням (внутрішні та зовнішні); 2) за переважними якостями загрози (фізичні, політичні, екологічні, інформаційні, військові, психологічні, технологічні тощо); 3) за специфікою впливу на окремі об'єкти або їх системи; 4) за спрямованістю на окремі галузі та види діяльності (продовольчий, інвестиційний, енергетичний, транспортний та інші комплекси народного господарства); 5) за масштабами можливих наслідків (за силою загрози); 6) за можливістю реалізації загроз; 7) за часовими та просторовими координатами дії (коротко- та довгострокові, реальні та потенційні); 8) за ступенем проявленості (прямі та непрямі загрози); 9) за ступенем комплектності (поодиначні та системні загрози); 10) за джерелами виникнення (об'єктивні та суб'єктивні загрози з боку окремих осіб, фірм, спецслужб, країн, регіонів та ін.); 11) за якостями матеріальних носіїв загроз; 12) за формою виразу загроз.

Аналіз НЕБ у найважливіших сферах економіки — ресурсного, виробничого, науково-технічного потенціалу, зовнішньоекономічної діяльності, соціальної сфері — свідчить про те, що найбільшу небезпеку для України становлять внутрішні загрози в зіставленні із зовнішніми. Джерела головних зовнішніх загроз, таких як зростання зовнішньої заборгованості до 10 млрд. дол., сировинної орієнтації експорту (понад 90 % експорту складають сировина та напівфабрикати), зниження обсягів зовнішньої торгівлі з країнами СНД, зумовлені низькою ефективністю економіки, слабкою конкуренцією обробних галузей, тобто внутрішніми чинниками.

Разом з тим не можна недооцінювати зовнішньоекономічний чинник, що є важливою складовою усієї проблеми НЕБ, особливо в умовах відкритості економіки. Недовраха-

вання зовнішніх чинників, несвоєчасність реагування на виникаючі загрози можуть призвести до серйозних наслідків не тільки для зовнішньоекономічної безпеки, а й для всієї економіки.

Деякі фахівці вважають, що у зв'язку з тим, що ступінь входження України в світове господарство невисока (відношення експорту до валового національного продукту з урахуванням діяльності «тіньової» економіки, за оцінками експертів, знаходиться в межах 10 %), можливість істотного негативного впливу на економіку залежить від внутрішніх чинників. Але ж зовнішньоекономічні зв'язки охоплюють ще й імпорт, який становить лише по енергоносіям більш як 60 %, по продовольчим товарам і товарам широкого попиту—до 80 % (з урахуванням діяльності «тіньової» економіки за експертними даними). До того ж треба враховувати, що сучасна система міжнародних економічних відносин відображає завершення чергового етапу життєдіяльності світового співтовариства. Свідком тому є криза різноманітних суспільств споживання на Заході, серйозна екологічна криза тощо. Переломні моменти на стику етапів цивілізації завжди характеризуються загостренням суперечностей, а звідси — підвищений інтерес до забезпечення безпеки на всіх рівнях і у навіть «благополучних» країнах та регіонах. І в цих випадках проявляється відомий принцип конкуренції: сильний вирішує свої проблеми за рахунок слабкого. До цього слід додати, що на рівні міжнародному економічні стосунки неодмінно доповнюються і посилюються політичними чинниками, які діють в напрямках і пропорціях згідно з співвідношенням економічних чинників. Тому спроби пояснити складний стан української економіки впливом тільки внутрішніх чинників не мають під собою достатніх підстав. Не слід також забувати, що взагалі економічна безпека країни зумовлюється досягненням економічної рівноваги (таким становищем населення країни, при якому забезпечуються нормальні умови життєдіяльності) як у державі, так і в економічному становищі щодо зовнішніх чинників, в зовнішньоекономічній сфері.

Таким чином, питання зовнішньоекономічної безпеки є теж сьогодні досить актуальними. Вони пов'язані насамперед з відносинами між різними суверенними державами щодо обміну таких видів товарів, як товари в речовому вигляді, в тому числі земля як засіб виробництва; послуги, включаючи транспортні та інформаційні; праця; а також капітал у вигляді прямих та портфельних інвестицій.

Безпека зовнішньоекономічних зв'язків, в свою чергу, має дві сторони: внутрішню (формування інфраструктури галузі) і зовнішню (сприяння розвитку господарства держави

В цілому, а також її регіонів та галузей). В останньому випадку ці зв'язки виступають як засіб економії суспільної праці або збільшення фізичних обсягів продукції, яка надходить в результаті зовнішньоекономічного обміну в виробничі і особисте споживання порівняно з автаркичним варіантом господарської діяльності. В кінцевому рахунку така економія є запорукою підвищення рівня життя населення країни і прискорення розвитку її господарства.

При тих вищезазначених загрозах, що зберігаються, останнім часом посилюються і певні внутрішні загрози безпеці інфраструктури зовнішньоекономічної галузі. Це проявляється в мінливості зовнішньоекономічної законодавчої бази, засиллі політичних рішень, які суперечать економічній доцільності, частих змінах в адміністративному апараті управління, підриві інформаційного забезпечення галузі, послабленні підтримки наукових досліджень і підготовки зовнішньоекономічних фахівців.

Особливе місце займає проблема зовнішнього боргу України. Її специфіка полягає в тому, що вона торкається економічної безпеки не тільки України, а й її кредиторів. І хоча гострота проблеми сьогодні ще не досягла критичної відмітки, вона заслуговує на підвищену увагу. При гострій необхідності отримання валютних коштів Україна могла б використовувати деякі специфічні форми зовнішньоекономічних зв'язків, які характеризуються швидкою і ефективною валютною віддачею (концесії, співробітництво на засадах розподілу продукції, співробітництво на компенсаційній основі, певні форми вільних економічних зон, офшорний бізнес на території країни та ін.). Ці форми зв'язків дозволяють реалізувати на зовнішньому ринку наявні ресурси, а також розвідані і підтверджені в більшості запаси, до того ж при цьому не потребується значних додаткових витрат.

Проблеми як зовнішньо-, так і внутрішньоекономічної безпеки набувають особливої актуальності для країн, які перебувають у стані трансформаційної кризи. Це явище завжди характеризується загостренням суперечностей, які створюють кризові ситуації. Глибина і характер розвитку кризи можуть поставити під загрозу саме існування соціально-економічної системи країни. Ситуація ускладнюється тим фактом, що складові НЕБ (безпека людини, суспільства, держави) походять із системи національних економічних інтересів, що має подібну структуру. Відповідно до цього об'єктами економічної безпеки виступають економічні відносини різних рівнів.

На макроекономічному рівні в межах державного сектору виконання загальнонаціональних функцій державою забезпечує насамперед регулювання сфери загальних інтересів,

а вже через них сприяє оптимізації всієї системи інтересів. Розв'язання питань економічної безпеки на цьому рівні об'єктивно випливає із характеру взаємодії державних та ринкових механізмів регулювання економічних відносин. Оскільки питання НЕБ як загальні не можуть бути вирішені суто ринковими методами з притаманними їм елементами хаосу та безсистемності, то, на думку провідних вчених, якщо економічні проблеми розглядаються як загрози національній безпеці, то їх розв'язанням має займатися саме держава, а не ринкові механізми. Виключно прерогативою держави є забезпечення стабільності економіки, її самозбереження та розвитку. В умовах ринку кардинально змінюється роль та зростає значення держави як законодавця правових норм господарювання, фінансової діяльності. Разом з тим зростає роль держсектору як виробника товарів та послуг. Таким чином, чим більше значення з точки зору національної безпеки має та чи інша економічна проблема, тим меншими будуть роль і місце ринкових механізмів у її розв'язанні¹.

Слід зауважити, що економічна політика держави в умовах трансформації постсоціалістичного суспільства в новий для України тип конкурентно-ринкових відносин ускладнюється несприятливою кон'юктурою. Про це яскраво свідчить зростання кризових явищ, зубожіння населення України. Всі спроби державних органів подолати кризу не дають позитивних результатів, що змушує робити висновок про неправомірність та помилковість заходів, що лежать в основі стратегічного курсу на реформування старої адміністративно-командної системи і становлення ринкової економіки. Концепція монетаризму, що здійснюється керівництвом країни під пильним наглядом Міжнародного валютного фонду, різко погіршила всі головні показники економіки і призвела до таких наслідків, як розрив традиційних економічних зв'язків між підприємствами і галузями, між державою і людьми; безперервне підвищення цін з боку держави як головного власника всіх ресурсів; спад виробництва та зростання безробіття; перехід від переважного, випереджаючого зростання платоспроможного попиту населення порівняно з відстаючою пропозицією товарів та послуг до уявної, ілюзорної «рівноваги», що створюється шляхом різкого придушення попиту за рахунок скорочення бюджетного покриття витрат (з 45,8 % у 1991 р. до 8,8 % у 1996 р.) та рівня доходів населення, що посилюється зростанням заборгованості по виплаті заробітної плати (в 1996 р. із 8,1 млн сімей країни 70,4 % були приз-

¹ Див., напр.: Павловський М. А. Суспільство та економіка перехідного періоду: Шлях України. К., 1997. С. 91—92.

начені субсидії, у тому числі 28,1 % — постійно)¹. Тут вже виникає загроза самій економічній безпеці держави.

На рівні колективного укладу економіки в умовах персоніфікованої власності держава виконує роль координатора економічного розвитку. Господарсько-економічна діяльність держави в цій сфері повинна перш за все не тільки не порушувати ринкові механізми саморегуляції, а й створювати умови для їх більш ефективної діяльності шляхом визначення пріоритетів державної підтримки, структурної політики, а також інформативного забезпечення з питань розвитку економіки в цілому, насиченості та дефіциту ринку, його так званих «провалів», прогностичних макроекономічних показників тощо. Все це сприятиме запобіганню виникнення загроз як національній економічній безпеці, так і економічній безпеці суб'єктів колективного укладу.

Приватному секторові більш відповідає максимальне ринкове саморегулювання з його свободою та конкуренцією. Саме конкуренція дає можливість суб'єктам цієї сфери забезпечити власну економічну безпеку. Економічна діяльність держави спрямована на регулювання та підтримку цивілізованої конкуренції, посилюються також її арбітражні, наглядові та контрольні функції.

Щодо забезпечення економічної безпеки в горизонтальній площині — на рівні регіонів, — то вона перш за все визначається тим, яку ступінь можливості формування власної економічної політики передбачає державна стратегія НЕБ. Загалом держава зацікавлена в усталеній економічній стабільності регіонів у зв'язку із офіційним курсом на перенесення акценту в проведенні ринкових реформ з центру на місця. Але, з другого боку, в умовах глибокої трансформаційної кризи дуже складно регулюються суперечності між державними та регіональними інтересами. Це знаходить своє відображення, зокрема, у бюджетній, податковій, інвестиційній політиці та ін. Так, залежність місцевих бюджетів і місцевих органів влади від державного бюджету і центральної виконавчої влади посилюється дедалі більше. Закон про державний бюджет України на 1998 р. передбачає зменшення доходів місцевих бюджетів, які формуються за рахунок власних джерел, і водночас збільшення у 3,7 рази дотацій, від яких залежатимуть майже всі регіони². В податковій сфері відсутній механізм, що стимулював би місцеві органи в отриманні

¹ Див.: Економіка України. 1997. № 11. С. 5.

² Див.: Закон про Державний бюджет України на 1998 рік/Уряд. кур'єр. 1998. № 13—14. С. 4—6.; Голос України. 1997. 9 груд. С. 9.

всіх податків і зборів незалежно від того, загальнодержавні вони чи місцеві. Поки що централізація, скажімо, податку на додану вартість позбавляє області зацікавленості в його зборі, що погіршує показники щодо його стягнення.

В цих умовах державна стратегія забезпечення НЕБ повинна містити в собі розробки напрямків щодо оптимізації взаємозв'язків центру і регіонів. Вони матимуть певний ефект лише за умов нового територіального розподілу праці, структурної перебудови економіки регіону, забезпечення конкурентоспроможності товарів місцевого виробництва, утворення адекватної інфраструктури, вирішення соціальних проблем (перш за все проблеми безробіття). Розробка регіональної економічної політики потребує також комплексного вирішення питань організаційного, нормативно-правового, наукового, методологічного, аналітичного, інформаційного та експертного забезпечення діяльності в цій сфері.

Надійшла до редколегії 23.02.98

АВТОРСЬКИЙ ПРОЕКТ ЗАКОНУ

Закон України «Про державну службу», прийнятий 16 грудня 1993 р.¹, виконав свою роль по створенню інституту державної служби в Україні, формуванню основних засад правового статусу державних службовців, проходження служби, службової кар'єри, відповідальності працівників державного апарату та їх соціально-правового захисту. В межах адміністративної реформи, яка сьогодні здійснюється в Україні, було розроблено проект нової редакції Закону про службу в державних органах та їх апараті, яка передбачає наступні принципи зміни:

1) конкретизацію сфери дії Закону про службу в державних органах та їх апараті з подальшим зведенням її до служби працівників апарату державних органів, в першу чергу — апарату органів державної виконавчої влади;

2) уведення відкритих конкурсних екзаменів для середньої ланки служби в державних органах та їх апараті — категорій Б, В, як для вступу на службу шляхом зайняття відповідних посад (зовнішній конкурс), так і для просування по службі у разі заміщення службовцями вакантних посад (внутрішній конкурс);

3) заміну громіздкої, архаїчної системи семи категорій посад, що закріплена в чинному Законі про державну службу,

¹ Відомості Верхов. Ради України. 1993. № 52. Ст. 490.