

**ДОКТРИНА ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ – ФУНДАМЕНТ
ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ РИЗИКАМИ**

**THE DOCTRINE OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE – THE FOUNDATION
OF THE STATE POLICY ECONOMIC RISKS MANAGEMENT**

Полевий В.І.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри історії, теорії права і держави та конституційного права
ТОВ «Бердянський університет менеджменту і бізнесу»*

У статті автор описує концепцію комплексного нормативно-правового акта, який має визначити правові, організаційні засади діяльності системи гарантування економічної безпеки України. Таким документом може стати Доктрина економічної безпеки України, яка має встановити засади для ефективної взаємодії органів державної влади у процесі реагування на економічні загрози. Доктриною буде закладено фундамент для державної політики управління економічними ризиками.

Ризик-орієнтована модель державного управління нині не розроблена на рівні нормативних актів: доктрин, концепцій, програм та планів дій. Автор також наголошує на важливості закладення підвалин для державно-приватного партнерства з бізнесом (суб'єктами господарювання), які є основою економіки та головними платниками податків в Україні. Запропонована модель Доктрини долучає представників бізнесу до розроблення відповідних документів та передбачає взаємодію у процесі реагування на ризики.

Гарантування національної безпеки – це конституційна компетенція Президента України. Отже, Офіс Президента за участі апарату Ради національної безпеки і оборони України повинен узагальнити ризики з погляду відносин/війни із сусідами, торговельних воєн, мобілізаційних планів, стану військово-промислового комплексу, проаналізувати інформацію від розвідки і контррозвідки, Міністерства закордонних справ, іноземних посольств і торгпредставників. Економічні показники та плани мають розроблятися разом із представниками профільного економічного міністерства. До роботи варто долучати економічних експертів, представників бізнесу та його асоціацій.

Запропоновані чіткі критерії оцінки стану економічної безпеки, за якими рекомендується оцінювати стан об'єктів впливу системи гарантування економічної безпеки, наводиться перелік об'єктів захисту, якими є національні інтереси України в економічній сфері. Розроблення Доктрини економічної безпеки варто передбачити серед напрямів планування у сфері національної безпеки й оборони (розділ 5 Закону України «Про національну безпеку України»). Функціонально відповідальність за реагування на економічні загрози має нести Президент, але провідним органом із розроблення Доктрини має бути Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

Ключові слова: економічна безпека, національні інтереси у сфері економіки, загрози національним інтересам у сфері економіки, органи забезпечення економічної безпеки, Доктрина економічної безпеки України.

In the article the author describes the concept of a comprehensive legal instrument that should determine the legal, organizational foundations of activity of the system of ensuring economic security of Ukraine. Such a document could be the Doctrine of Economic Security of Ukraine, which should establish principles for the effective interaction of public authorities in the process of responding to economic threats. Accordingly, the Doctrine will lay the foundation for the state policy of economic risks managing.

A risk-oriented model of public administration has not yet been developed at the level of normative acts: Doctrines, concepts, programs and action plans. The author also notes the importance of laying the foundations for public-private partnerships with business (business entities), which are the basis of the economy and the main taxpayers in Ukraine. The proposed Doctrine model includes business representatives in the development of relevant documents and provides interaction in the process of responding to risks.

Ensuring national security is the constitutional competence of the President of Ukraine. So, the President's Office with the participation of the NSDCU should summarize the risks in terms of relations / war with neighbors, trade wars, mobilization plans, the state of the military-industrial complex, analyze information from intelligence and counterintelligence, the Ministry of Foreign Affairs, foreign embassies and trade representatives. Economic indicators and plans should be developed together with representatives of the relevant economic ministry. Economic experts and representatives of the business and its associations should be involved in the work. The proposed clear criteria for assessing the state of economic security by which it is recommended to assess the state of the objects of influence of the economic security system provides a list of objects of protection which are the national interests of Ukraine in the economic sphere.

Development of Doctrines of economic security should be included among the planning directions in the field of national security and defense (Section 5 of the Law of Ukraine "About National Security of Ukraine"). Functionally the President should be responsible for responding to economic threats, but the leading body for the development of the Doctrine should be the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine.

Key words: economic security, national interests in field of economy, threats to national interests in field of economy, bodies for ensuring economic security, Doctrine of economic security of Ukraine.

Постановка проблеми. Україна перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз, які безпосередньо впливають на стан економіки. Економічний розвиток та захищеність економіки є фундаментом для становлення держави та забезпечення прав і свобод її громадян. Структурно-функціональний аналіз органів державної влади України доводить відсутність ефективної взаємодії цих органів у процесі реагування на загрози. В Україні також відсутні правові норми, які встановлюють правила такої взаємодії.

Стан опрацювання. Економічна безпека як теоретична категорія неодноразово розглядалася в роботах О. Тимошенко, В. Федоренка, М. Зубка, Б. Губського та інших авторів. Більшість авторів під час дослідження економічної безпеки передбачають виділення в даній категорії об'єкта впливу (економічні інтереси) та чинників впливу (економічні загрози) [1]. Далі безпека традиційно розгля-

дається як певний стан, якого треба досягнути: стан захищеності чи стан розвитку економіки.

Метою статті є обґрунтування необхідності ухвалення Доктрини економічної безпеки України – комплексного нормативно-правового акта засадничого характеру у сфері захисту національних економічних інтересів.

Виклад основного матеріалу. У вже далекому 2006 р. Державний секретар Міністерства економіки Німеччини І. Вурмелінг заявив: «Тривале економічне зростання і створення промисловістю доданої вартості все більше залежать від рівня економічної безпеки» [2]. Автор поділяє зазначений підхід і вважає, що економічній безпеці належить центральне, базове місце в системі національної безпеки, оскільки вона формує ресурсну базу для функціонування інших елементів системи: військової, політичної, соціальної, екологічної, технологічної, інформаційної безпеки тощо.

Так, О. Тимошенко вважає, що економічна безпека, з одного боку, – це стан економічної системи, який гарантує стійкість національної економіки до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність мінімізувати ризики, а з іншого – це здатність національної економіки забезпечити економічний розвиток у контексті підвищення конкурентоспроможності, зростання добробуту [3, с. 283].

На думку авторів проекту Доктрини економічної безпеки України, економічна безпека – це стан захищеності економічної системи країни від негативних впливів внутрішніх і зовнішніх загроз, дієві інклюзивні інституції та сукупність заходів, які спрямовані на ефективний захист національних економічних інтересів, а також умови, що сприяють сталому та збалансованому зростанню національної економіки [4].

Проте досягнення певного стану є результатом своєї діяльності суб'єктів впливу на суспільні відносини, у нашому випадку – економічного характеру. Інакше кажучи, досягнення безпеки як стану є метою державної політики із захисту і розвитку економіки.

Тому автор поділяє погляди вітчизняних науковців (В. Гесьць, Б. Губський, А. Сундук [5; 6; 7]), які розглядають економічну безпеку як мінливий стан економічної системи з можливістю його зміни залежно від економічних загроз та її інтересів. Варто погодитися з висновком О. Малютіна [8, с. 21], що «економічна безпека» – це категорія, що є мінливою залежно від чинників впливу на економічну систему, а тому її недоцільно розглядати через характеристику «стабільності».

На що має бути спрямована така державна політика? Є зовнішні чинники впливу на економіку України: інші держави, міжнародні фінансові структури, незалежні господарські суб'єкти в усій складності їх взаємодії. Держава Україна або не має на них впливу взагалі, або має вкрай незначний. Є чинники внутрішнього українського ринку та є суб'єкти, які функціонально відповідають за регуляторний, нормативний, правоохоронний, монетарний, фінансовий вплив на економіку, тобто здійснюють економічну політику. З погляду досягнення мети політики нас цікавить коло суб'єктів, на які держава Україна має свій суверенний вплив – це державні органи і, опосередковано, усі господарські суб'єкти та споживачі в Україні.

Для реалізації політики щодо нейтралізації економічних загроз держава має володіти належним інструментарієм, що базується на владних повноваженнях та який реалізує єдину мету – гарантування економічної безпеки. Зазначена система інструментів має дати відповіді на такі питання:

- Які критерії для оцінки стану економічної безпеки?
- Як ідентифікувати загрози національним інтересам у сфері економіки?
- Які органи повинні реагувати на загрози?
- Як ці органи мають реагувати на загрози та взаємодіяти один з одним?

У підсумку Україна має отримати систему та чіткий механізм (алгоритм) протидії загрозам національним економічним інтересам.

Автор вважає, що нормами і правилами, які дають відповіді на поставлені запитання, повинен стати окремий нормативно-правовий документ. З огляду на теорію ієрархії нормативно-правових актів [9], це повинна бути Доктрина економічної безпеки України. Варто наголосити, що в Україні проект такого документа вже розроблений експертами Інституту соціально-економічної трансформації, Українського інституту майбутнього, Центру соціально-економічних досліджень CASE Україна за сприяння Фонду підтримки економічної безпеки України.

Як оцінити ефективність державної політики із захисту національних економічних інтересів? Критеріями оцінки стану економічної безпеки мають бути кількісні та якісні показники об'єктів впливу системи

гарантування економічної безпеки. Такими об'єктами загальновибрано вважаються національні інтереси України в економічній сфері:

1) стійка, конкурентоспроможна, соціально відповідальна ринкова економіка та високий науково-технічний потенціал країни, які характеризуються показниками національного багатства, валового внутрішнього продукту та кількістю ресурсів;

2) рівень життя населення та соціально-політичної стабільності, які властиві економічно розвиненим країнам;

3) належне місце у світовій системі економічних відносин, яке відповідає природним, трудовим та інтелектуальним ресурсам, економічному та геополітичному потенціалу України;

4) система захисту національної економіки від внутрішніх та зовнішніх загроз.

У межах даної статті автор не досліджує полеміку щодо пріоритетності окремих національних інтересів над іншими. Так, Дуглас Норт, Джон Волліс та Баррі Вайнгест віддають пріоритет інституціям, які забезпечують розвиток «суспільства відкритого доступу»: справедливому суду і верховенству права, а також безособовим юридичним особам, рівним перед законом [10]. Еріх Райнерт наголошує, що справедливий суд і права держава є радше наслідком, а не передумовою досягнення економічного добробуту [11]. Водночас автор не може не погодитися з думкою Е. Райнерта про те, що історії не відомі випадки, коли демократія і верховенство права привели до економічного процвітання держави (лише останнім часом такі спроби провалилися в Іраку, Афганістані й Україні), проте вся історія західного світу свідчить про те, що економіка, яка базується на виробництві товарів із високою доданою вартістю, може стати основою для побудови демократичних, правових держав. Також треба зважати на те, що лідерами економічного зростання в сучасному світі є держави, далекі від демократичних, правових стандартів (Китай, Туреччина, Сінгапур у часи «економічного дива» тощо).

На заваді реалізації економічних інтересів України стоять економічні загрози, рамковий перелік яких має бути наведений у Доктрині. Цей перелік повинен переглядатися щороку з огляду на мінливу економічну ситуацію. Система визначення економічних загроз, економічних пріоритетів у сучасному динамічному глобальному світі має відзначатися гнучкістю та динамічністю. Стандартний підхід до визначення переліку загроз, напрямів протидії загрозам і відповідальних органів у законодавстві видається недієздатним через його статичність та складну процедуру внесення змін, проте цілком може бути реалізований у галузевих програмах, ухвалених на виконання Доктрини.

Під економічною загрозою варто розуміти сукупність умов і чинників, які створюють небезпеку, тобто негативно впливають на економічні інтереси держави.

Доктрина економічної безпеки України має визначити національні інтереси України в економічній сфері, загрози для їх (інтересів) реалізації, напрями і пріоритети державної політики в економічній сфері, закріпити державні органи, відповідальні за гарантування економічної безпеки.

Правовою основою Доктрини мають бути Конституція України, закони України («Про національну безпеку України»), Стратегія національної безпеки України, затверджена указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»», а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Функціонально гарантування безпеки – це компетенція Президента (так записано в Конституції України і так склалося історично). Отже, остаточні рішення мають вироблятися в надрах ОП за участі апарату Ради національної безпеки і оборони України. На практиці влітку

2018 р. в Законі «Про національну безпеку України» економічні загрози й економічну безпеку не згадали взагалі. Закон залишає в полі уваги Президента стратегію нацбезпеки (без економіки), правоохоронну діяльність, воєнну безпеку, військово-промисловий комплекс (далі – ВПК), кібербезпеку та розвідку.

Увесь економічний блок було за замовчуванням передано до видання Кабінету Міністрів України. Проте Уряд лише реалізовує економічну політику та не є головним у безпековій сфері. Де-факто, узагальнити ризики з погляду відносин/війни із сусідами, торговельних воєн, мобілізаційних планів, стану ВПК, узагальнити інформацію від розвідки і контррозвідки, Міністерства закордонних справ, іноземних посольств і торгпредставників може тільки Офіс Президента.

Так роблять, наприклад, у Сполучених Штатах Америки, де економічна безпека є частиною стратегії нацбезпеки і належить до компетенцій Президента, у Росії, де її засади визначаються доктриною Президента, у Китаї, де гарантування національної економічної безпеки й економічного суверенітету є складовою частиною загальної системи державної безпеки.

З погляду законотворчої практики правильно внести зміни до Закону про нацбезпеку та включити до розділу «Планування у сфері нацбезпеки і оборони» статтю, де передбачити розроблення комплексної Доктрини економічної безпеки.

Висновки:

1. Україна постала перед низкою зовнішніх та внутрішніх загроз її економічним інтересам, які вимагають реагування.

2. У державі немає бачення та комплексного документа, який визначатиме організаційні засади реагування на виявлення загрози.

3. Таким комплексним документом може стати Доктрина економічної безпеки.

4. Розробку Доктрини економічної безпеки варто передбачити серед напрямів планування у сфері національної безпеки і оборони (р. 5 Закону «Про національну безпеку України»).

5. Функціонально відповідальність за реагування на економічні загрози має нести Президент, але провідним органом із розроблення Доктрини має бути Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зубок М. Економічна безпека суб'єктів підприємництва : навчальний посібник. Київ : Міжнародний фонд соціальної адаптації, 2012. 226 с.
2. Wuermeling J. Strategien zur Forderung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, Rede des Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie Dr. Joachim Wuermeling anlässlich des ASW-Sicherheitsforums 2006, Berlin. URL: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/reden-undstatements.did=133014.html (date of application: 08.04.2020).
3. Тимошенко О. Економічна безпека національної економіки в умовах глобалізації : монографія. Київ : Наш формат, 2016. 384 с.
4. Проєкт Доктрини економічної безпеки України / Фонд підтримки економічної безпеки України. URL: <http://economyfund.org.ua/> (дата звернення: 08.04.2020).
5. Концепція економічної безпеки України / Ін-т екон. Прогнозування НАН України ; кер. проєкту В. Геєць. Київ : Логос, 1999. 56 с.
6. Губський Б. Економічна безпека України: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення : монографія. Київ : Укрархбудінформ, 2001. 122 с.
7. Сундук А. Економічна безпека України в регіональному вимірі : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01. Київ, 2006. 20 с.
8. Економічна безпека України : монографія / за ред. В. Федоренка, І. Грищенко, Т. Воронкової. Київ : ТОВ «ДКС-центр», 2017. 462 с.
9. Новицький В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України : монографія. Київ : Інтертехнологія, 2008. 496 с.
10. Норт Дуглас, Волліс Джон, Вайнгест Баррі. Насильство та суспільні порядки. Основні чинники, які вплинули на хід історії. Київ : Наш формат, 2017. 352 с.
11. Райнерт Е. Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними. Переклад з англ. Петра Терещука. Київ : Темпора, 2015. 444 с.