

О. П. Євсюков, кандидат психологічних наук,
доцент, професор кафедри державної служби,
управління та навчання за міжнародними проектами
Інституту державного управління у сфері цивільного
захисту

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК НАУКОВИЙ НАПРЯМ

У статті розглянуто та проаналізовано питання трансформації механізмів державного управління соціально-економічною безпекою України. Визначено перспективний напрям такої трансформації (публічно-правове управління), а також його підґрунтя.

Ключові слова: державне управління, механізми, соціально-економічна безпека України, виклики, ідентифікація.

O. P. Yevsyukov. Public and legal of ensuring of socio-economic security of Ukraine as a scientific direction

The article deals with and analyzes the issues of transformation of the mechanisms of public administration of social and economic security of Ukraine. The perspective direction of such a transformation (public-legal management), as well as its basis, is determined.

It was substantiated that the provision of social and economic security of the state, specifically Ukraine, must be carried out with the help of the systematic determination of the challenges to it and features of public and legal of ensuring of this security. It was determined that advocacy make up the foundation for the social and economic security of the state and for increasing of its mechanisms (public and legal) in this sphere. It was defined that these mechanisms are characterized by dynamic response to the present-day challenges and threats. The perspective directions of socio-economic security provision were formulated. It is noted that the overwhelming majority of the global processes, which constitute the new ways of communication and activity, including the ones, which concern the provision of social and economic security, allows the formation and legalization of new relations, as well as institutions in the system of state administration in this field.

Key words: public administration, mechanisms, social and economic security of Ukraine, challenges, identification.

Постановка проблеми. Проблемам забезпечення соціально-економічної безпеки традиційно відводиться особливе місце серед інших проблем національної безпеки. У зв'язку з цим актуальності набуває питання здійснення дієвого публічного управління в цілому та державного зокрема з метою розвитку системи забезпечення соціально-економічної безпеки України. Результати моделювання такої системи безпосередньо залежать від вирішення низки теоретичних і практичних завдань, а саме:

- розробки сучасного правового механізму публічного адміністрування у сфері соціально-економічної безпеки України;
- створення за необхідності відповідних організаційних структур у межах вітчизняного державного апарату, який має гарантувати та підтримувати належний рівень такої безпеки;
- упровадження в практичну їх діяльність системи моніторингу, а також забезпечення врахування вимог соціально-економічної безпеки і результатів проведеного моніторингу під час розробки заходів державної соціально-економічної політики;
- наукового обґрунтування напрямків вирішення проблем, що виникають в означеній сфері;

© О. П. Євсюков, 2018

– розробки комплексу заходів щодо забезпечення дієвого контролю фінансових потоків на основі принципів транспарентності;

– створення системи узгодженої взаємодії інституцій публічної влади різних рівнів.

Усе це свідчить на користь актуальності обраної теми дослідження та необхідності її комплексного розгляду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державної безпеки щодо забезпечення сталого розвитку, який охоплює соціальний, економічний і екологічний, присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Бєлая, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність комплексного дослідження аспектів і особливостей публічного управління забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні.

Метою статті є наукове визначення й обґрунтування засад публічно-правового управління щодо забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні як наукового напрямку.

Виклад основного матеріалу. Підґрунтя державної політики у сфері соціально-економічної безпеки складають положення Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента, постанов Уряду, державних програм тощо. Така політика реалізується за допомогою скоординованої діяльності органів державної влади центрального та регіонального рівня, громадських об'єднань і громадян.

Аналіз специфіки державно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки держави дозволяє конкретизувати специфіку суб'єктів досліджуваної діяльності. Згідно з Конституцією України [4] загальне управління у сфері соціальної й економічної безпеки – прерогатива держави. Вона (безпека) досягається проведенням єдиної державної політики в галузі її забезпечення та системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру. З метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціально-економічної безпеки в Україні розробляється система правових норм, що регулюють відносини у цій сфері, визначаються основні напрямки діяльності органів державної влади й управління в цій галузі, формуються органи забезпечення безпеки і механізм контролю (нагляду) за їх діяльністю.

Комплекс державно-управлінських відносин, спрямованих на нормативно-правове регулювання забезпечення соціально-економічної безпеки України, передбачає наявність значної кількості суб'єктів, які можуть долучатися до цього процесу. Специфікою суб'єктного складу правовідносин у цій сфері є обов'язкова наявність в ньому суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Відповідно до вітчизняного законодавства державним органам (як обов'язковим суб'єктам державно-управлінських відносин в означеній сфері) надані повноваження щодо забезпечення сталого соціального й економічного розвитку та протидії загрозам економічним інтересам. Таке забезпечення повинне відбуватися шляхом реалізації в установленому нормативними правовими актами порядку заходів зі своєчасної протидії загрозам публічним і приватним інтересам, правам особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому. Усе це є ключовим показником у визначенні (оцінюванні) правовідносин у соціально-економічній сфері.

У вітчизняній державно-управлінській і правовій науці існує проблема співвідношення понять «державний орган», «орган державної влади», «інститут» та «інституція». Фундаментальна наука як критерій розмежування органів державної влади від державних органів визначає ставлення органу до однієї з гілок влади.

Водночас Конституція України [4] не виключає можливості існування самостійних державно-правових інститутів, які визначаються потребами державного будівництва, що не входять у законодавчу, виконавчу, судову гілки влади. Як справедливо зазначають О. Крюков, Н. Мельтюхова, В. Нікітін, А. Помаза-Пономаренко та ін. [2; 3], зі змісту Основного Закону

України [4] впливає, що Президент України здійснює державну владу, не належачи до жодної з трьох гілок влади. Таким чином, Президент України одночасно є і державним органом, і органом державної влади, і навіть посадовою особою, наділеною загальнодержавними повноваженнями. Крім того, у системі державного управління України здійснюють свою діяльність державні органи, які безпосередньо не належать до жодної із зазначених гілок влади.

Беручи до уваги наявні в українському законодавстві засади, що допускають існування державно-правових інститутів, які не входять до законодавчої, виконавчої та судової гілки влади, погоджуємося із поглядами дослідників Н. Мельтюховою, О. Радченко та ін. [2] про необхідність наділення окремих державних органів легітимним (правовим) статусом «підсистеми державної влади», що не належать до певної гілки влади.

Деякі вчені критерієм, який визначає відмінності органів державної влади від державних органів, вважають наявність (або відсутність) державно-владних повноважень. Виникає логічне питання про те, що може розумітися під категорією «державно-владні повноваження». Здебільшого в теорії і практиці державного управління (будівництва) під ними розуміється можливість регулювання суспільних відносин і видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів. Норми ж чинного законодавства України наділяють зазначеними правомочностями у сфері прийняття нормативно-правових актів як органи державної влади, так і державні органи. Особливе значення має і сутність поняття «державний орган». Згідно із загальноприйнятою думкою, державний орган є установою, яка виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. У державно-управлінській дослідницькій традиції існує безліч різних визначень категорії державного органу. Проте, на думку більшості науковців [1; 2], орган держави – це чітко організована частина чинного державного механізму, що наділена владними повноваженнями, володіє спеціальними компетенціями та необхідними засобами для здійснення завдань у конкретній галузі державного управління.

Нині у межах фундаментальної науки державного управління триває дискусія про співвідношення понять «орган державної влади» і «державний орган», а також про те, чи доречно в наявних нормативно-правових актах використовувати ці поняття як синонімічні категорії.

Аналіз наукової літератури дозволяє визначити ряд основних ознак, притаманних органам державної влади, у т. ч. ті, які забезпечують соціально-економічну безпеку держави, а саме:

- вони є частиною єдиної системи органів державної влади (як впливає з тексту Конституції України, не всі органи цієї системи перебувають у супідрядності один до одного). Принципове значення в цьому контексті має наявність у названих органів властивостей, які характеризують їх як системно організовані і діючі структури;
- вони наділені особливим статусом, що визначається та врегульовується на трьох рівнях: 1) конституційному (шляхом установавання відповідного статусу в Конституції); 2) законодавчому (шляхом урегулювання статусного положення органу в законах); 3) підзаконному (шляхом розгляду питань про статус органу у відомчих положеннях);
- вони здійснюють діяльність від імені держави;
- вони наділені рядом спеціальних компетенцій і владних повноважень, необхідних для виконання покладених на них завдань;
- вони є підзвітними (у контексті дотримання субординації і в характері діяльності) й орієнтуються у своїй діяльності на виконання законів;
- вони виконують покладені на них функції на основі високих професійних вимог і наявних принципів державної служби;
- вони є чітко організованими структурами, які мають у своєму розпорядженні необхідні фінансові та матеріальні кошти для забезпечення основної діяльності.

Забезпечення соціально-економічної безпеки України здійснюється державними органами влади, що діють у межах єдиної державно-правової системи безпеки, побудованої за принципом широкої взаємодії всіх ланок, їх структурної та функціональної підпорядкованості.

Учені виділяють декілька рівнів системи державних органів і відомств, покликаних забезпечувати соціально-економічну безпеку держави, а саме:

1. Стратегічний рівень, представлений діяльністю Глави держави (тобто Президента), який визначає напрямки проведеної внутрішньої і зовнішньої політики держави в межах забезпечення її соціально-економічної безпеки.

2. Законодавчий рівень, на якому формується правова основа соціально-економічної безпеки держави, визначається правовий статус учасників суспільних відносин, що розвиваються в межах забезпечення такої безпеки, а також устанавлюється система органів влади і їх компетенція в зазначеній сфері діяльності.

3. Виконавчий рівень забезпечення соціально-економічної безпеки держави представлений досить великою кількістю органів державної влади (центрального та регіонального рівня, загальної та спеціальної компетенції). До них, як відомо, належать міністерства, служби, агентства (агенції), адміністрації тощо.

4. Судовий рівень, представлений судовими органами влади, які забезпечують дотримання і трактування законодавчих норм усіма учасниками правовідносин, що виникають у сфері безпеки.

5. Інституційний рівень (державними інститутами здійснюється забезпечення системи безпеки України на рівні наявного комплексу заходів. До них можна віднести захист державних кордонів, здійснення митного і податкового контролю, супровід оптимального режиму міграції населення тощо. Прикладом зазначених органів влади можуть служити державна служба з протидії економічним і податковим злочинам, державна митна та міграційна служба тощо).

6. Правоохоронний рівень (представлений органами внутрішніх справ, прокуратури, спецслужбами й органами безпеки, якими здійснюється оперативно-розшукова і попереджувальна діяльність).

7. Консультативно-координаційний рівень, представлений зокрема Радою безпеки й оборони, оскільки вона покликана забезпечувати реалізацію функцій Президента України у сфері системи безпеки.

8. Дослідницький рівень (представлений науковими й освітніми установами, які аналізують стан і перспективи соціальної й економічної безпеки держави, а також забезпечують підготовку кадрів для органів державної влади вище наведеної ієрархії).

Аналіз управлінської практики дозволяє зробити такий висновок: економічно розвинені держави не ставлять перед собою завдання щодо забезпечення соціально-економічної безпеки господарюючих суб'єктів як інституційних одиниць. Вони тільки створюють умови для нормативно-правового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення їх діяльності як інституційних одиниць, безпеки їх органів, зниження рівня зовнішніх загроз і ризиків. У сучасних умовах «інституційна одиниця» належить до самоорганізованих соціально орієнтованих систем [3]. Тому соціально-економічна безпека в конкурентному середовищі ринкових відносин є квінтесенцією (лежить в основі) усіх рівнів публічного управління і вимагає його дієвості як інструменту, що забезпечує її оптимальний рівень. У межах інституційного підходу до забезпечення соціально-економічної безпеки держави акцентується увага на створенні економічного середовища, обмеженні впливу негативних зовнішніх і внутрішніх ефектів, які зумовлюють виникнення ризикотворних факторів у силу того, що розвиток формальної структури будь-якої інституційної одиниці відзначається схильністю до впливу зовнішнього середовища, в яке

вона організаційно (інституційно) залучена [3]. Однак у межах цього дослідження проблеми публічно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки на мікрорівні не є предметом детального розгляду.

Важливо відзначити, що в забезпеченні соціально-економічної безпеки держави беруть участь усі ланки системи державної влади, що утворюються Президентом, Парламентом й Урядом України. Дискусійним слід визнати твердження, що суб'єкти забезпечення соціально-економічної безпеки не мають субординаційної підпорядкованості. Зауважимо, що суб'єкти досліджуваної діяльності утворюють ієрархічну систему органів державної влади і недержавних формувань спеціальної компетенції. Погоджуємося, що спільність зазначених суб'єктів базується на єдності цілей і функціональної спрямованості застосування заходів адміністрування. Специфіка повноважень суб'єктів такого примусу визначається конкретною сферою забезпечення соціально-економічної безпеки держави, ґрунтується на нормах адміністративного законодавства, інших нормативно-правових актах, що визначають правовий статус уповноважених органів виконавчої влади та недержавних формувань.

Отже, цілком очевидно, що багатоаспектність проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки держави передбачає і множинність суб'єктів її вирішення. У цьому контексті справедливо звернути увагу на те, що паралельно з державними суб'єктами забезпечення соціально-економічної безпеки держави з початком економічних реформ і формування ринкових відносин поступово актуалізуються недержавні структури. Останні зайняли свою нішу у сфері підтримки такої безпеки і націлені, насамперед, на безпеку підприємництва, власності й особистості. Діяльність таких соціальних структур передбачає реалізацію конституційного права на вільне використання людиною своїх здібностей, майна для здійснення підприємницької діяльності та іншої, не забороненої законом економічної (господарської) діяльності. Одними з найбільш поширених організаційно-правових форм недержавних організацій, які можуть брати безпосередню участь у забезпеченні соціально-економічної безпеки держави, є такі:

- недержавні організації й особи, які надають юридичні послуги фізичним і юридичним особам;
- різні союзи (спілки) й асоціації підприємців, що створюються з метою координації їх діяльності, а також представлення і захисту інтересів;
- недержавні аудиторські організації;
- приватні охоронні підприємства;
- союзи й асоціації із розшуку й охорони;
- відокремлені підрозділи юридичних осіб, що створюються для здійснення охоронно-розшукової діяльності в інтересах власної безпеки засновника (служби безпеки) тощо.

Отже, безумовно, кожен із суб'єктів взаємодії займає в системі своє, чітко визначене законом місце, і в цілому вони (суб'єкти взаємодії) виступають як незалежні, відокремлені формування. Однак взаємодія – це складний процес, що вимагає чіткої й налагодженої організації, забезпечення узгодженості дій взаємодіючих елементів і підсистем. Така узгодженість досягається за допомогою координації-взаємодії вищого порядку.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі вищевикладеного можемо виокремити перспективні напрями розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, зокрема впровадження адвокаційності, спрямованої на здійснення суб'єктної координації в його межах (координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізацію та консолідацію ресурсів центру та регіонів). Вона вимагає внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення у ньому проблемних питань, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у сфері забезпечення такої безпеки.

Список використаних джерел:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. К.: НАДУ, 2011. 692 с.
3. Помаза-Пономаренко А.Л. Механізм державного управління безпекою соціально-економічних систем регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 6. С. 128–131.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01 липня 2015 р. Офіційний веб-сайт ВРУ. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

References:

1. Dombrovska S.M. (2015). Mechanizmy zabezpechennja dergavnoj socialnoj bezpeky v Ukraini [Mechanisms for ensuring state social security in Ukraine]. Naukovi praci: Nauko-metodychnyj zhurnal. Dergavne upravlinnja [Scientific works: Scientific-methodical journal. Governance]. Vyp. 242 (254). P. 28–32.
2. Kovbasyuk V.V. sci. ed. College: (head) and others (2011). Encyklopediya dergavnogo upravlinnja: u 8 t. [Encyclopedia of Public Administration: 8 t.] Nac. akad. derzh. upr. pri Prezidentovi Ukrainy [Nats. acad. state exercise under the President of Ukraine]. K.: NADU, 692 p.
3. Pomaza-Ponomarenko A.L. (2015). Mekhanizmy dergavnogo upravlinnja bezpekoyu social'no-ekonomichnykh system regioniv [The Mechanism of Public Administration of Safety of Socio-Economic Systems of Regions]. Investicii: praktika ta dosvid. [Investments: Practice and Experience]. № 6. P. 128–131.
4. VRU, Law of Ukraine (2015). Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstitucii Ukrainy (shchodo decentralizacii vlady) [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralization of Power)] dated July 01, 2015 № 2217. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.