

Євсюков О.П.

Національний університет цивільного захисту України

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ Й ОСОБЛИВОСТІ РОЗРОБКИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Обґрунтовано, що у сфері соціально-економічної безпеки варто застосовувати, насамперед, організаційні державноуправлінські методи. Визначено, що ці методи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки становлять підґрунтя для організаційного механізму державного впливу. Уточнено основні проблеми й особливості формування такого механізму. Проаналізовано правові засади, необхідні для організаційного забезпечення соціально-економічної безпеки України. З'ясовано, що їх організаційне використання має відбуватися залежно від стану ризикостійкості країни, якому має передувати вдосконалення цих правових засад.

Ключові слова: державне управління, організаційний механізм, методи, засади, соціально-економічна безпека.

Постановка проблеми. Згідно із загальним концептом державного управління воно розглядається як владна цілеспрямована й організуюча діяльність, сукупність інститутів та інституцій, які реалізують основні та допоміжні функції управління, як суб'єктно-об'єктні та суб'єктно-суб'єктні відносини тощо [2; 3]. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики державного управління у сфері соціально-економічної безпеки та його механізмів з позиції застосування цих підходів: діяльнісного, суб'єктно-об'єктного, функціонального, процесного тощо, а також методів впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, який охоплює соціальний та економічний, присвячені наукові розробки С. Алексєєва, О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, О. Іляш, В. Коврегін, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3; 4].

Формулювання цілей статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у комплексному визначенні особливостей і проблем формування організаційного механізму державного у сфері соціально-економічної безпеки в Україні, а відтак, і його дії. Усе це й становлять *мету* нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. З урахуванням вищевказаної системи підходів [2; 3] уважаємо, що у сфері соціально-економічної безпеки вини-

кають відносини в ході діяльності державних органів щодо її забезпечення, які охоплюють таке:

1) прогнозування, виявлення, аналіз й оцінку викликів і загроз цій безпеці;

2) визначення основних напрямів державної політики і стратегічне планування у сфері забезпечення такого виду безпеки;

3) правове й організаційне регулювання у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

4) запровадження та застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

5) застосування спеціальних організаційних й економічних заходів з метою забезпечення соціально-економічної безпеки;

6) розробку, виробництво і впровадження сучасних видів озброєння, військової та спеціальної техніки, а також техніки подвійного і цивільного призначення з метою забезпечення безпеки;

7) організацію наукової діяльності в галузі забезпечення соціально-економічної безпеки;

8) координацію діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

9) фінансування витрат на забезпечення цієї безпеки, контроль за цільовим витрачанням виділених коштів;

10) міжнародне співробітництво з метою забезпечення соціально-економічної безпеки;

11) здійснення інших заходів в означеній сфері відповідно до законодавства.

Усі види відносин, що виникають у сфері соціально-економічної безпеки, реалізуються, поперше, в межах закону, тому можуть називатися «правовідносинами», а по-друге, в ході протидії органів державної влади різного роду її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз для неї і розробка заходів щодо запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері соціально-економічної безпеки можна виділити такі особливості відносин, що підпадають під сферу дії державного управління:

1) це публічні відносини, що виникають у ході реалізації прав особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому на соціально-економічну безпеку, що розуміється як стан захищеності у сфері соціально-економічної діяльності всіх суб'єктів економіки та суспільства;

2) це правовідносини безпосередньо пов'язані із реалізацією завдань і функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі управління в соціально-економічній сфері тощо.

У складі правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки є два основних типи відносин, а саме: відносини владного підпорядкування і відносини рівності сторін, оскільки рівні за статусом суб'єкти соціально-економічної діяльності, вступаючи у відносини один з одним із питань, що стосуються соціально-економічної безпеки, знаходяться в правових відносинах. У цих правовідносинах існує можливість участі всіх суб'єктів в будь-якому поєднанні. Існують правовідносини у сфері соціально-економічної безпеки, які передбачають особливий правовий режим забезпечення законності і правового захисту; суб'єкти цих правовідносин можуть захищати свої законні права й інтереси в судовому порядку, а також за участі правоохоронних органів.

У цілому характеризуючи ситуацію із системою правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки необхідно відзначити, що дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений механізм її державно-правового регулювання. У ній наявно багато недоліків, неузгодженостей, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цієї сфери, прогалин у його правовому регулюванні, деякою декларативністю головного правового документа – Стратегії національної безпеки України на період до 2020 року [4].

До визначальних елементів сутнісної характеристики державного управління у сфері соці-

ально-економічної безпеки можна віднести такі: 1) соціальне призначення державної влади, що передбачає виконання загальних приписів, тобто рішень представницької, президентської та урядової влади; 2) реалізацію державної влади через систему загальних і спеціальних органів; 3) вольові імпульси державної влади проявляються в прийнятті управлінських рішень та організації їх виконання в процесі і в результаті здійснення управлінської діяльності як специфічного виду державної діяльності і ключовий форми реалізації державної влади. Отже, державне управління у сфері соціально-економічної безпеки є діяльність державної влади, що здійснюється у формі управління за допомогою реалізації численних і різноманітних організаційно-розпорядчих та виконавчих дій і процедур управлінського характеру.

Розглядаючи проблеми державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні й ураховуючи загальні положення щодо класифікації механізмів державного впливу залежно від методів і способів [3], слід виокремити *механізми державного регулювання* (управління) у цій сфері (курсив наш – С.О.). Слід особливо відзначити, що поняття механізму державного регулювання (управління) нормативно не визначене і неоднозначно трактується у вітчизняній державноуправлінській і правовій науці. Так, С. Алексєєв визначав його як основний, вирішальний вираз (вияв) правової дійсності, результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини за допомогою застосування низки правових засобів [1].

Ураховуючи це, вважаємо, що організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки відзначається такою специфікою:

1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які виходять від держави;

2) базується на можливості застосування примусової сили держави;

3) має межі впливу на суспільні відносини;

4) володіє певним змістом і вектором, що знаходить вираз в орієнтації на впорядкування та закріплення певних суспільних відносин, а також на сприяння розвитку нових суспільних відносин, в яких зацікавлене як суспільство, так і держава.

Обсяг досліджуваного поняття та його елементи здебільшого зумовлюється специфікою предмета державного регулювання. Таким чином, організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки обумовлює необхідність його конкретизації як передбаченої чинним законодавством сукупності цілей, прин-

ципів, методів, що відображають накопичений позитивний досвід застосування системи організаційних засобів, спрямованих на забезпечення державою соціально-економічної безпеки. Крім цього, треба вказати на спрямованість зазначених організаційних засобів на застосування правових норм, що регулюють відносини у сфері забезпечення такого виду безпеки, з метою створення оптимальних умов для чіткого і послідовного відображення публічних інтересів в даній сфері.

Під час розгляду змістовного боку функціонування виокремленого механізму неминучо постає питання про категорії, які визначають ефективність його організації та дії. Виходячи із цього, доцільно виділити такі ключові елементи організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки: 1) цілі, принципи державного регулювання; 2) суб'єктів, способи і методи державного регулювання; 3) систему законодавства, що регулює забезпечення даного виду безпеки; 4) правовідносини та їх учасників; 5) організаційні процедури тощо.

Слід особливо підкреслити, що найважливішим напрямком забезпечення соціально-економічної безпеки є діяльність держави, орієнтована на виявлення і попередження внутрішніх і зовнішніх загроз для цієї безпеки. Тому в загальнодержавній Стратегії національної безпеки України [4] мають бути виділені такі основні напрямки діяльності органів влади в цій сфері:

– по-перше, мова йде про виявлення випадків, коли фактичні чи прогнозовані параметри економічного розвитку відхиляються від порогових значень соціально-економічної безпеки, а також про розробку комплексних державних заходів щодо виходу країни із зони небезпеки. Заходи і механізми, що забезпечують соціально-економічну безпеку, розробляються паралельно з державними прогнозами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, а також реалізуються в програмі соціально-економічного розвитку України (зокрема в Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 р. [5]);

– по-друге, це планування й організація роботи, спрямованої на здійснення комплексу заходів з метою нейтралізації чи недопущення виникнення загроз для соціально-економічної безпеки країни;

– по-третє, експертиза прийнятих рішень із тих чи інших питань (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) з позиції соціально-економічної безпеки.

Говорячи про організаційний механізм державного управління у відповідній сфері економіки та

життєдіяльності суспільства, необхідно зазначити, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що норми права регламентують ті суспільні відносини, що безпосередньо або опосередковано виникають в ході її забезпечення. Отже, конструктивні елементи *організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки* одночасно виступають в якості засобів комплексного впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням цієї діяльності. Варто погодитися з тим, що організаційні та правові засоби, як складові елементи комплексного механізму державного регулювання, передбачають процес забезпечення соціально-економічної безпеки в певній послідовності. Підкреслимо, що забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні здійснюється відповідно до Основного її Закону (Конституції), загально визначених принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, вітчизняних законів, нормативно-правових актів Президента України й Уряду України та інших нормативно-правових актів. Усі ці вищевказані суб'єкти правотворчості є суб'єктами державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. Їх результативна взаємодія дозволяє ґрунтовно розробити правовий документ особливо значення в системі правових актів – загальнодержавну стратегію соціально-економічної безпеки, яка є складовою частиною національної безпеки в цілому. Ця стратегія має бути орієнтована на реалізацію здійснюваних у країні економічних перетворень в найближчі п'ять-десять років. Державна стратегія – це офіційно визнана система стратегічних пріоритетів, цілей, суб'єктів і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки і рівень сталого розвитку держави на довгострокову перспективу. Ця стратегія повинна включати таке:

1. Характеристику зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз соціально-економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; визначення і моніторинг факторів, що підривають стійкість соціально-економічної системи держави, на середньо- і довгострокову (п'ять-десять років) перспективу.

2. Визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси в галузі економіки і відповідають вимогам безпеки.

3. Суб'єктів формування та реалізації соціально-економічної політики, у разі необхідності осо-

бливості здійснення інституціональних (інституційних та організаційних) перетворень і необхідні механізми, що нейтралізують або зменшують вплив факторів, які знижують рівень стійкості національної економіки (дет. про інституційні зміни та механізми в системі державного управління йдеться в наукових роботах С. Домбровської, Р. Лукиши, В. Мороз, А. Помази-Пономаренко та ін. [3]). Разом із тим можемо відзначити, що затверджена указом Президента Стратегія національної безпеки України [4] не відповідає повністю всім вищезазначеним вимогам. Дійсно, визначено, що реалізація цієї стратегії [4] повинно здійснюватися через систему заходів, але не конкретизовані критерії такої реалізації (якісні індикатори та кількісні показники – макроекономічні, демографічні, зовнішньоекономічні, екологічні, технологічні та ін.).

Як відомо, об'єктами соціально-економічної безпеки можуть бути визначені особистість, суспільство, держава й основні елементи економічної системи, включаючи систему інституціональних відносин при державному регулюванні соціально-економічної діяльності. Тому державна стратегія у сфері соціально-економічної безпеки спирається на систему політичних установок країни щодо її гарантування та підтримки, а також захисту загальнонаціональних інтересів. Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що дана Стратегія [4] повинна детермінувати такі пріоритетні напрямки у сфері внутрішньої і зовнішньої політики держави в соціально-економічній сфері:

- 1) вдосконалення політичної системи;
- 2) оптимізацію системи та механізмів державного управління;
- 3) консолідацію зусиль та ресурсів центру і регіонів, що необхідні для вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни;
- 4) підвищення можливостей держави у сфері оборони та безпеки;
- 5) розвиток нових технологій і створення базису для національної конкурентоспроможності;
- 6) забезпечення збереження багатовікової вітчизняної культури і духовності;
- 7) підвищення рівня й якості життя українських громадян, якому має передувати розробка та закріплення відповідних стандартів, орієнтування при цьому на кращі практики їх реалізації.

При цьому в державній стратегії у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки [4] повинна бути визначена оцінка сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національній безпеці, а також потенційних ризиків, що можуть транс-

формуватися в загрози та чинити негативний вплив на сталий розвиток держави.

Слід підкреслити, що аналізована стратегія є середньостроковою (розрахована на 5 років) і кардинально відрізняється від раніше прийнятих правових документів у сфері соціально-економічної безпеки тим, що закріплює принцип забезпечення національної безпеки, дотримання якого, на наш погляд, вимагає також визначення в цьому нормативно-правовому документі [4] принципу системності, науковості, результативності, ефективності та ін., заважаючи на прийняту Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), Державну стратегію соціально-економічного розвитку України (2014 р.) тощо [5]. Власне кажучи, необхідно внести корективи до Стратегії національної безпеки України в напрямку визначення в ній сфер забезпечення соціально-економічної безпеки відповідно до встановлених векторів розвитку, безпека, гідність і відповідальність.

Крім того, Стратегія національної безпеки України [4] повинна сформулювати новий організаційний механізм реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства з метою підтримки системи безпеки. На наше переконання, в аналізованому нормативно-правовому документі наявні поки що тільки відсылки на цей механізм міжсекторної взаємодії. На підставі пропозицій С. Арнштейн та ін. [6] можемо зауважити, що даний механізм є багато рівневим (зважаючи на рівні державного управління), а також передбачає різний ступінь і форми участі громадськості у формуванні та забезпеченні соціально-економічної безпеки. Уважаємо, що уточнення таких складових елементів механізму реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства у межах Стратегії національної безпеки України [4] покликано забезпечити її соціально-економічну безпеку на системній основі, та стане підґрунтям для розробки загальнодержавної результативної концепції національної безпеки.

Висновки. На підставі проведеного аналізу організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки можемо стверджувати, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного організаційно-правового впливу на суспільні відносини. Ці відносини регулюються відповідною прийнятою у 2015 році загальнодер-

жавною Стратегією національної безпеки України до 2020 року [4]. Установлено, що вона відповідає не всім вимогам, які висуваються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, кри-

теріїв, індикаторів, показників і механізмів її моніторингу й оцінювання, що включають суб'єктів, інструменти, алгоритми реалізації тощо. На цій підставі запропоновано вдосконалити Стратегією національної безпеки України до 2020 року [4] з урахуванням обґрунтованих рекомендацій.

Список літератури:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. Москва: Юрид. лит. 1981. 361 с.
2. Дегтяр О.А., Непомнящий О. М. Напрямы удосконалення засобів управління соціальним ризиком. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
3. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т., Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287. Президент України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Президент України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
6. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royl Town Planning Institute. 1971. Vol. 57. Issue 4. pp. 176–182.

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Обосновано, что в сфере социально-экономической безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственно-управленческие методы. Определено, что эти методы государственного управления в сфере социально-экономической безопасности составляют основу для организационного механизма государственного воздействия. Уточнены основные проблемы и особенности формирования такого механизма. Проанализированы правовые основы, необходимые для организационного обеспечения социально-экономической безопасности Украины. Выяснено, что их организационное использование должно происходить в зависимости от состояния рискоустойчивости страны, которому (использованию) должно предшествовать совершенствование этих правовых основ.

Ключевые слова: *государственное управление, организационный механизм, методы, принципы, социально-экономическая безопасность.*

THE MAIN PROBLEMS AND PECULIARITIES OF FORMATION OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF SOCIAL AND ECONOMIC SECURITY IN UKRAINE

It was proved that in the field of social and economic security, it is necessary to apply the following state organizational methods. It was defined that these methods of state administration in the field of social and economic security make up the foundation for the relevant organizational state mechanism. The main peculiarities and problems of formation of this mechanism were specified. The legal frameworks of organizational necessary for social and economic security of Ukraine were analyzed. It was determined that they are organizational used depending on the the state of risk-resistance in the country, but which (used) should precede of the improvement of these legal principles.

Key words: *public administration, organizational mechanism, methods, frameworks, social and economic security.*