

Євсюков О.П.

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

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

*У статті відзначено, що більшість глобальних процесів, які конституують нові способи комунікацій і діяльності, у тому числі щодо забезпечення соціально-економічної безпеки, допускають формування та правове оформлення нових відносин, а також інститутів у системі державного управління в цій сфері. Обґрунтовано, що забезпечення соціально-економічної безпеки держави, зокрема України, має відбуватися за допомогою системного визначення викликів їй у межах окремого наукового напрямку.*

**Ключові слова:** державне управління, соціально-економічна безпека України, публічно-правове забезпечення, виклики.

**Постановка проблеми.** Проблемам забезпечення соціально-економічної безпеки традиційно відводиться особливе місце серед інших проблем національної безпеки. У зв'язку з цим високого ступеня актуальності набуває питання про здійснення дієвого публічного управління загалом і 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 й підтримувати належний рівень такої безпеки;

- упровадження в практичну їхньої діяльність системи моніторингу, а також забезпечення врахування вимог соціально-економічної безпеки й результатів проведеного моніторингу під час розробки заходів державної соціально-економічної політики;

- наукового обґрунтування напрямів вирішення проблем, що виникають в означеній сфері;

- розробки комплексу заходів щодо забезпечення дієвого контролю фінансових потоків на основі принципів прозорості;

- створення системи узгодженої взаємодії інституцій публічної влади різних рівнів.

Усе це свідчить про актуальність обраної теми дослідження та необхідність її комплексного розгляду.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питанням державної безпеки щодо забезпечення сталого розвитку, який охоплює соціальний, економічний та екологічний розвиток, присвячені наукові роботи О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белой, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скурятівського та інші [1–3]. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні аспектів та особливостей публічного управління забезпеченням соціально-економічної безпеки в Україні.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є наукове визначення й обґрунтування засад публічно-правового управління щодо забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні як наукового напрямку.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Підґрунтя державної політики у сфері соціально-економічної безпеки становлять 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 дає змогу 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 й іншого характеру. З метою створення та підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціально-економічної безпеки в Україні розробляється система правових норм, що регулюють відносини в цій сфері, та визначаються основні напрями діяльності органів державної влади й управління в цій галузі, формуються органи забезпечення безпеки й механізм контролю (нагляду) за їхньою 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 у ньому як однієї зі сторін суб'єкта, наділеного владними повноваженнями. Відповідно до вітчизняного законодавства, державним органам (як обов'язковому суб'єкту державно-управлінських відносин в означеній сфері) надані повноваження щодо забезпечення сталого соціального й економічного розвитку та протидії загрозам економічним інтересам. Таке забезпечення має відбуватися шляхом реалізації в установленому нормативно-правовими актами порядку заходів зі своєчасної протидії загрозам публічним і приватним інтересам, правам особистості, юридичних осіб і суспільства загалом. 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 належність органу до однієї з гілок влади.

Разом із тим 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 інші [2; 3], зі змісту Основного Закону України [4] випливає, що Президент України здійснює державну владу, не належачи до жодної з трьох гілок влади. Отже, Президент України водночас є й державним органом, й органом державної влади, і навіть посадовою особою, яка наділена загальнодержавними

повноваженнями. Крім того, у системі державного управління України здійснюють свою діяльність державні органи, які безпосередньо не належать ні до однієї 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 гілок влади, погоджуємося з поглядами дослідників: Н. Мельтюховою, О. Радченко та іншими [2] – про необхідність наділення окремих державних органів, які не належать до певної гілки влади, легітимним (правовим) статусом «підсистеми державної влади».

Деякі вчені як на критерій, що визначає відмінності органів державної влади від державних органів, указують на наявність (або відсутність) державно-владних повноважень. З огляду на це, логічно виникає 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 й сутність поняття «державний орган». Згідно із загальноприйнятою точкою зору, державний орган являє собою установу, 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, яка наділена владними повноваженнями, володіє спеціальними компетенціями та необхідними засобами для здійснення завдань у конкретній галузі державного управління.

На цей момент у межах фундаментальної науки державного управління триває дискусія про співвідношення понять «орган державної влади» й «державний орган», а також про те, що в чинних нормативно-правових актах ці поняття найчастіше використовуються як синонімічні категорії.

Аналіз наукової літератури дає змогу визначити низку основних ознак, притаманних органам державної влади, у тому числі ті, які забезпечують соціально-економічну безпеку держави, а саме:

– вони є частиною єдиної системи органів державної влади (при цьому, як випливає з тексту Конституції України, не всі органи цієї системи знаходяться в

супідрядності щодо один одного). Принципове значення в цьому контексті має наявність у названих органів властивостей, що характеризують їх як системно організовані й діючі структури;

– вони наділені особливим статусом, який визначається й урегульовується на трьох рівнях: 1) конституційному (шляхом установаження відповідного статусу в Конституції); 2) законодавчому (шляхом урегулювання статусного становища органу в законах); 3) підзаконному (шляхом розгляду питань про статус органу у відомчих положеннях);

– вони здійснюють діяльність від імені держави;

– вони наділені низкою спеціальних компетенцій і владних повноважень, необхідних для виконання покладених на них завдань;

– вони є підзвітними (у контексті дотримання субординації й у 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, а так само їх структурної та функціональної підпорядкованості.

1. 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), що визначає напрями проведеної внутрішньої й 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 установається система органів влади та їхня 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 зарахувати захист державних кордонів, здійснення митного й податкового контролю, супровід оптимального режиму міграції населення тощо. Прикладом зазначених органів влади можуть слугувати 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 та запобіжна діяльність).

7. Консультаційно-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 вищенаведеної ієрархії).

Аналіз управлінської практики дає змогу наполювати на такому: 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 їхньої діяльності як інституційних одиниць, безпеку їхніх 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 (знаходиться в основі) усіх рівнів публічного управління ними й 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 ризикотвірних факторів у силу того, що розви-

ток 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 та Урядом України. При цьому дискусійною варто визнати точку зору, що суб'єкти забезпечення соціально-економічної безпеки не мають субординаційної підпорядкованості. Зауважимо, що суб'єкти досліджуваної діяльності утворюють ієрархічну систему органів державної влади й недержавних формувань спеціальної компетенції. Разом із тим 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 багатогранність проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки держави передбачає й 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 стали поступово актуалізуватися недержавні структури. Останні зайняли свою нішу у сфері підтримки такої безпеки та 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 й 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;
- різного роду союзи (спілки) й асоціації підприємців, що створюються з метою координації їхньої діяльності, а також представлення та захисту інтересів;
- недержавні аудиторські організації;
- приватні охоронні підприємства;
- союзи й асоціації з 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 посідає в системі своє, чітко визначене законом місце, і загалом вони (суб'єкти взаємодії) є незалежними, відокремленими формуваннями. 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.** На підставі вищевикладеного можемо виокремити перспективні напрями розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, зокрема впровадження адвокаційності, яка спрямована на здійснення суб'єктної координації в його межах (координації зусиль, стратегічного управління та мислення, інформування, роз'яснювальної кампанії, підтримки комунікації, мобілізації й консолідації ресурсів центру та регіонів). Вона вимагає внесення змін у вітчизняне законодавство з метою усунення в ньому проблемних моментів, пов'язаних із взаємодією публічних інституцій (державних і громадських) у сфері забезпечення такої безпеки.

#### Список літератури:

1. Домбровська С.М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні. Наукові праці. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 242. Т. 254. С. 28–32.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: 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 України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 № 2217а. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

## **ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ КАК НАУЧНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ**

*В статье отмечено, что подавляющее большинство глобальных процессов, конституирующих новые способы коммуникаций и деятельности, в том числе по обеспечению социально-экономической безопасности, допускают формирование и правовое оформление новых отношений, а также институтов в системе государственного управления в этой сфере. Обосновано, что обеспечение социально-экономической безопасности государства, в частности Украины, должно происходить с помощью системного определения вызовов ей в рамках отдельного научного направления.*

**Ключевые слова:** государственное управление, социально-экономическая безопасность, публично-правовое обеспечение, вызовы.

## **PUBLIC AND LEGAL OF ENSURING OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE AS A SCIENTIFIC DIRECTION**

*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. 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 within a separate scientific direction.*

**Key words:** public administration, social and economic security of Ukraine, public and legal of ensuring, challenges.