

УДК 351.72

С. В. Тоцький,
здобувач, Академія муніципального управління

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

S. Totskiy,
Researcher, Academy of Municipal Management

REGULATION OF THE ECONOMIC SECURITY

Визначено основні функції системи забезпечення національної безпеки. Досліджено структуру системи управління національною безпекою. Уточнено та запропоновано елементи функції контролю державного регулювання економічної безпеки.

The main functions of national security. The structure of national security management system. Specified and proposed functions of control elements of state regulation of economic security.

Ключові слова: функції системи, національна безпека, структура управління безпекою, функція контролю, державне регулювання економічної безпеки.

Key words: functions of the system, national security, security management structure, control function, and regulation of economic security.

ВСТУП

Одним із головних завдань державного регулювання є підтримання макроекономічної рівноваги, безпеки за умови обраних показників економічних перетворень у суспільстві. Дослідженню й розвитку загальної теорії та практиці формування й функціонування механізмів державного регулювання безпеки відводилось значне місце в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема: В.М. Геєця, В.А. Ільяшенко, В.І. Мунтіяна, О.Ф. Новікової, В.Л. Пілюшенко, О.С. Поважного, Г.П. Ситника, В.Т. Шлемко.

Однак проблема регулювання полягає в тому, що стимулювання економічної активності суперечить вимогами стабільності макроекономічної рівноваги, сприяє збільшенню небезпеки втрат, а для забезпечення рівноваги необхідна незмінність умов, що у свою чергу, суперечить економічній активності. Виникає проблема доцільних меж у розвитку цієї суперечності, пріоритетності в регулюванні її окремих сторін. Головною метою державного регулювання економіки, на наш погляд, є забезпечення соціальної стабільності економіки та підвищення її безпеки.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є: уточнити та запропонувати нові функції державного регулювання економічної безпеки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Державне регулювання економіки полягає у впорядкуванні взаємодії та захисті інтересів її учасників шляхом встановлення певних правил, критеріїв і стандартів. Критерії та стандарти є обов'язковими для всіх без винятку учасників, що створює загрозу для існуючого порядку на ринку, а відтак зачіпає інтереси всіх учасників. У зв'язку з цим до порушників можуть застосовуватися заходи впливу та примусу.

Законодавство щодо забезпечення економічної безпеки держави базується на Конституції України, а саме

Закон України "Про основи національної безпеки України", Кримінальний і Кримінально-процесуальний, Бюджетний, Податковий, Митний, Цивільний та Цивільно-процесуальний, Господарський та Господарсько-процесуальний кодекси України, Закони України "Про міліцію", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", "Про службу безпеки України", "Про прокуратуру", "Про державну податкову адміністрацію" та інші закони, міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність фізичних та юридичних осіб у різних сферах господарської діяльності.

Основними напрямками державної політики в галузі національної безпеки України в економічній сфері є:

- недопущення, щоб бюджетні кошти і державні ресурси переходили в тіньову економіку, а також незаконно використовувалися;
- контроль за експортно-імпортною діяльністю, спрямований на підтримку важливих для України пріоритетів;
- захист вітчизняного виробника;
- боротьба з протиправною економічною діяльністю;
- протидія неконтрольованому впливу національних фінансових, матеріальних, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів з країни [1].

Знаковим є те, що переважна більшість дослідників і авторів отожднюють поняття "система національної безпеки" і "система забезпечення національної безпеки". І це, на нашу думку, відбувається через ту обставину, що чітко не визначені самі поняття. Ця хиба була закладена також і в Концепції (основи державної політики) національної безпеки України, у якій взагалі не містилося визначення поняття "система національної безпеки". Не усунув цей недолік і прийнятий 19 червня 2003 р. Закон України "Про основи національної безпеки України". Водночас слід чітко розмежовувати ці поняття. Причому це питання лежить у площині не тільки теоретичній, але має

й практичний інтерес, пов'язаний із необхідністю формування системи органів державного управління національною безпекою.

Виділимо декілька підходів до визначення поняття "система забезпечення національної безпеки".

Представники першого підходу визначають це поняття крізь формулу адекватності загроз та засобів, які мають вживатися.

Представники другого підходу визначають це поняття крізь формулу гарантій та механізмів. Так, В.О. Косєвцов, І.Ф. Бінько [2] вважають, що з погляду системно-функціонального аналізу система забезпечення національної безпеки України становить сукупність суспільних, державних і особистих гарантій, а також економічних, політичних, правових та інших механізмів, які гарантують належний рівень захищеності особи, суспільства та держави від загроз національним інтересам України.

Також окремо можна виділити підхід, за якого аналізоване поняття виражається через здатність. Приміром, Близнюк А.М. [3] вважає, що система забезпечення національної безпеки — це здатність держави захищати свої інтереси та реалізовувати свої цілі у сфері безпеки як всередині держави, так і за її межами.

Тому, підсумовуючи аналіз визначення цього поняття, зазначимо, що під системою забезпечення національної безпеки нами розуміється система теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативних-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України.

До основних функцій системи забезпечення національної безпеки, що спирається на Конституцію України, Закон України "Про національну безпеку України", інші закони, нормативно-правові акти, визнані Україною міжнародні договори та угоди, у всіх сферах її діяльності зараховують:

— участь у міжнародних системах безпеки з можливістю входження в існуючі чи створення нових систем безпеки;

— створення та підтримка в готовності сил і засобів забезпечення національної безпеки, що включає: формування організаційної структури системи і державних органів забезпечення національної безпеки, комплексне забезпечення життєдіяльності складових системи (кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне), підготовку сил і засобів системи до їх застосування відповідно до призначення;

— управління діяльністю такої системи, що включає: розробку стратегії та планування конкретних заходів для забезпечення національної безпеки, організацію та керівництво системою, оцінювання результативності дій, витрат на проведення заходів для забезпечення національної безпеки і їх наслідків;

— здійснення планової та оперативної діяльності із забезпечення національної безпеки з визначенням національних інтересів і їх пріоритетів, прогнозуванням та оцінюванням можливих загроз, ліквідацією наслідків конфліктів тощо.

Структура системи управління національною безпекою має такий вигляд:

1) Президент України;

2) Рада національної безпеки і оборони України (далі — РНБОУ);

3) Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції;

4) центральні органи виконавчої влади;

5) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

6) система суб'єктів недержавної форми власності.

З аналізу масиву нормативно-правових актів можна зробити висновок, що Президент України:

— забезпечує узгоджені дії всіх гілок державної влади між собою, а також із підсистемою недержавного забезпечення у сфері забезпечення національної безпеки;

— видає нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки;

— визначає реальні й потенційні загрози та небезпеки і вживає необхідних заходів їх забезпечення національної безпеки;

— приймає рішення про застосування інших військових формувань, що не входять до складу Збройних сил України та утворені відповідно до законодавства України.

Таким чином, можна зробити висновок, що Президент України здійснює загальне управління у всіх сферах суспільного життя. Його статус дає змогу здійснювати координацію всіх гілок влади щодо забезпечення національної безпеки. Ця функція є вельми важливою з огляду на ту обставину, що Рада національної безпеки і оборони України, будучи координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України, здійснює координацію та контроль за діяльністю органів лише виконавчої влади у згаданій сфері. Таким чином, по суті РНБОУ не може бути загальним органом управління національною безпекою, оскільки контроль і координація діяльності законодавчої та судової влади у цій сфері не входять до її компетенції. Утім такою компетенцією володіє Президент України, який очолює цей орган. Таким чином, Президент України здійснює загальне управління національною безпекою.

Роль РНБОУ важко переоцінити: вона полягає у стратегічному управлінні національною безпекою. Однак не буде зайвим зауважити, що вважаємо таким, що потребує окремих наукових досліджень, питання про переосмислення статусу цього органу та його зосередження на організації управління органами державної влади, що забезпечують національну безпеку, тоді як функції контролю має виконувати інший орган. Оскільки Рада національної безпеки та оборони України є органом стратегічного управління національною безпекою, то функції контролю не можуть бути в ньому сконцентровані. Саме тут постає ще одна наукова і практична проблема: проблема здійснення контролю за діяльністю системи управління національною безпекою. На сьогодні РНБОУ здійснює контроль лише за органами виконавчої влади, втім органи законодавчої і судової влади по суті в питанні виконання ними функцій із забезпечення національної безпеки є безконтрольними. З іншого боку, на сьогодні відсутній механізм парламентського, прокурорського, судового контролю за діяльністю суб'єктів управління національною безпекою, а відтак, відсутня система контролю за системою управління національною безпекою.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених ст. 85, 87 Конституції Ук-

раїни, відповідно до ст. 116 Конституції України, а також ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України":

- забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, що стосуються національної безпеки;

- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;

- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування;

- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;

- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;

- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи;

- спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади з питань, що стосуються національної безпеки.

Таким чином, слід зазначити, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює управління усією системою органів державного управління національною безпекою. Систему органів виконавчої влади становлять: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади. Причому кожний центральний орган виконавчої влади по суті становить собою окремих центральний орган управління в тій чи іншій сфері національної безпеки. Таким чином, Кабінет Міністрів України, здійснюючи загальне управління галузевими органами управління національною безпекою, входить до макросистеми органів управління національною безпекою. Саме тому ми вважаємо, що він становить собою міжгалузевий орган державного управління національною безпекою.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України", Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України:

- визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки;

- формує законодавчу базу в цій сфері;

- схвалює рішення з питань введення надзвичайного та воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері національної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з відповідних питань. Відповідно до ст. 2 Закону України "Про Конституційний Суд України", завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Відповідно до ст. 150 Конституції України, до повноважень Конституційного Суду належить вирішення питань про конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Ка-

бінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також офіційне тлумачення положень Конституції України та законів України, що стосуються національної безпеки.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України", суди загальної юрисдикції вирішують питання про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України. Відтак суди загальної юрисдикції здійснюють правосуддя у сфері забезпечення національної безпеки України: здійснюють правосуддя у справах про злочини, що посягають на безпеку особи, суспільства і держави, забезпечують судовий захист громадян, чиї права були порушені внаслідок діяльності із забезпечення національної безпеки.

Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство у сфері національної безпеки; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, що порушені за фактом вчинення злочинів проти основ національної безпеки, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Відповідно до ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України", Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Національний банк України виробляє та здійснює емісійно-кредитну політику в інтересах національної безпеки України. Відповідно до ст. 6, 7, 9, до функцій Національного банку у сфері забезпечення національної безпеки можна зарахувати:

- забезпечення стабільності грошової одиниці України;

- визначення та проведення грошово-кредитної політики;

- визначення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення, координація та контроль за створенням електронних платіжних засобів, платіжних систем, автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації;

- представлення інтересів України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де співробітництво здійснюється на рівні центральних банків;

- забезпечення накопичення та зберігання золотовалютних резервів і здійснення операцій з ними й банківськими металами;

- аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінних та валютних відносин;

- реалізація державної політики з питань захисту державних секретів у системі Національного банку;

- визначення особливостей функціонування банківської системи України в разі введення воєнного стану чи особливого періоду, здійснення мобілізаційної підготовки системи Національного банку;

- розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та внесення їх до Верховної Ради України для інформування, здійснення контролю за виконанням Основних засад грошово-кредитної політики;

- здійснення аналізу впливу грошово-кредитної політики України на стан соціально-економічного розвитку України та розроблення пропозицій щодо внесення відповідних змін до неї;

- внесення рекомендацій Кабінету Міністрів України стосовно впливу політики державних запозичень та

податкової політики на стан грошово-кредитної сфери України;

— здійснення банківського регулювання і нагляду з метою забезпечення безпеки та фінансової стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів.

Для виконання функцій із забезпечення національної безпеки в системі виконавчої влади відповідно до законодавства утворюються міністерства і державні органи забезпечення національної безпеки. Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування в частині делегованих їм Кабінетом Міністрів повноважень утворюють систему виконавчої влади в країні.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, наявних засобів бюджетного і позабюджетного фінансування:

— забезпечують реалізацію законів України, указів та розпоряджень Президента України, концепцій, доктрин, програм, постанов органів державної влади у сфері національної безпеки;

— забезпечують створення, підтримання в готовності та застосування сил і засобів забезпечення національної безпеки, а також управління їх діяльністю;

— у межах своєї компетенції розробляють нормативні правові акти у сфері національної безпеки і представляють їх Президенту України та Кабінету Міністрів України;

— вживають заходів щодо організації взаємодії підсистем державного і недержавного забезпечення національної безпеки України;

— вносять в органи виконавчої влади пропозиції щодо вдосконалення функціонування системи забезпечення національної безпеки України;

— керують діяльністю підвідомчих організацій з планування та проведення заходів із забезпечення національної безпеки;

— забезпечують дотримання прав і законних інтересів громадян, організацій і держави, законів та інших нормативно-правових актів у галузі національної безпеки;

— притягують до відповідальності посадових осіб, дії яких призводять до порушення національних інтересів, створюють умови або безпосередню загрозу національній безпеці України.

Однак сьогодні залишається недоопрацьованою функція контролю. Функція контролю за дотриманням законодавства на ринку є найбільш витратною, тому що вимагає залучення значних матеріальних, інтелектуальних та кадрових ресурсів. Це повністю справедливо як для розвинутих ринків, так і для ринків, що тільки розбудовуються.

Одним із елементів структури безпеки ринку є правозастосування, тобто здійснення відповідних заходів щодо запобігання та припинення порушень законодавства на ринку шляхом застосування різноманітних санкцій.

Слід наголосити на такій закономірності розвитку державного регулювання ринку: якщо в попередній період розвитку ринку акцент робився на розвиток функцій контролю та нагляду, то на даному етапі активно розвиваються засоби безпеки ринку. Відмінність останніх виявляється в необхідності якісного збільшення аналітичних функцій органів щодо регулювання, їх прогностичних та моніторингових можливостей, правозастосовчих функцій, які, утримуючи у собі позитивний потенціал функцій контролю та нагляду, повинні значно збільшувати їх можливість і перевести на якісно інший рівень за

рахунок здійснення функції безпеки ринку, які виступають як більш комплексні, аналітичні, на відміну від можливостей попередніх.

Органи регулювання та безпеки не тільки повинні пасивно реагувати на загрози ринку і здійснювати заходи щодо застосування відповідних санкцій, але й активно розробляти механізми, у тому числі адміністративно-правового характеру щодо усунення наслідків небезпек і механізмів запобігання загрозам.

Інституційно-правове регулювання здійснюється державними органами, як правило, внаслідок реалізації повноважень, наданих законами чи підзаконними актами, або внаслідок реалізації повноважень відповідним державним органом.

При розробці законодавства про економічну безпеку передбачається, що регулювання повинно сприяти конкуренції. Фактична конкуренція між учасниками ринку є найбільш активним фактором регулювання.

Найголовнішою вимогою забезпечення національної безпеки є правильне визначення пріоритетних національних інтересів, бо особливості теперішнього соціально-економічного та політичного стану в Україні потребують концентрації зусиль і ресурсів саме на стратегічних напрямках державної політики, врахування яких сприяє досягненню національних інтересів. Національні інтереси синтезують у собі усвідомлені державою, суспільством та особою потреби і мотиви їх дій. Вони відображають ідею і мету соціально-економічних та політичних стратегій, а також орієнтири і прагнення особи, суспільства, держави до збереження гідного існування та розвитку. У Законі України "Про основи національної безпеки України" пріоритетні економічні інтереси подано дуже обмежено. Визначено лише один — "створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення", який є одночасно національним інтересом у соціальній сфері. Його зміст визначає поєднання досягнення пріоритетів людського розвитку та економічної незалежності держави.

ВИСНОВКИ

У цілому слід зазначити, що забезпечення національної економічної безпеки безпосередньо здійснюється за допомогою окремих функцій контролю. Вони мають вміщувати в себе такі елементи:

— розробку порогових значень індикаторів загроз та механізмів їх виявлення й опрацювання;

— проведення постійної аналітико-моніторингової діяльності щодо стану економіки та тенденцій у соціально-економічних процесах, накопичення і потенціалу загроз;

— діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім та зовнішнім загрозам економічній безпеці країни та регіонам.

Література:

1. Закон України "Про основи національної безпеки" від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1433.

2. Косєвцов В.О. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В.О. Косєвцов, І.Ф. Бінько. — К.: НІСД, 1996. — 61 с.

3. Близнак А.М. Региональные проблемы развития экономики Украины / А.М. Близнак. — Донецк: ДонГУ-ЭТ, 2001. — 86 с.

Стаття надійшла до редакції 05.08.2013 р.