

УДК 35.078.7;351.75

С. В. Белай

АНАЛІЗ ДЕРЖАВНИХ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ПРОТИДІЇ КРИЗОВИМ СИТУАЦІЯМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ПОХОДЖЕННЯ

Проведено аналіз і подано класифікацію державних правових механізмів з протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження. Відповідно до цієї класифікації розглянуто основні нормативно-правові акти чинного законодавства України з протидії таким ситуаціям.

Ключові слова: кризові ситуації, правові механізми, державне управління.

Постановка проблеми. Наслідки світової економічної кризи 2008 р. негативним чином вплинули на рівень та якість життя населення як країн –учасниць Європейського Союзу, так і держав пострадянського простору. Найбільш негативно кризові явища вплинули на соціальний складник економіки держав. Витрати на соціальне забезпечення населення зменшилися, рівень соціальної напруженості зріс, спричинивши чисельні акції непокори громадян у різноманітних формах – від мирних акцій протесту до масових заворушень. Останні є вкрай небезпечні, вони містять у собі загрози як травмування чи загибелі чисельної кількості громадян, так і повалення уряду, що може ще більше заглибити економічну кризу. За таких умов забезпечення національної безпеки держави потребує прийняття своєчасних й адекватних управлінських рішень, які повинні бути прийняті відповідно до існуючого правового поля.

Нормативно-правове забезпечення реалізується через державні правові механізми – комплекси взаємопов'язаних юридичних засобів, заходів, важелів, які діють в єдиному нормативному полі держави, є доцільними і достатніми для досягнення певних цілей. Ці механізми поєднують певне коло правових засобів, заходів та важелів, серед яких: права, обов'язки, заборони, принципи, презумпції, терміни, процедури, відповідальність, заохочення, примус тощо. З позиції провідних учених, на сучасному етапі розвитку управлінсько-правової думки державні механізми права як загальнотеоретичну категорію ще повністю не досліджено. Наразі залишається нез'ясованим і дискусійним зміст таких понять, як механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм реалізації права, правовий засіб тощо [1, с. 378].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробленню правових механізмів з удосконалення державного управління у різних галузях суспільного життя були присвячені праці

В. М. Бабаєва, В. В. Корженка, О. Д. Куценка, Ю. Г. Машкарова, Н. М. Мельтюхової, Н. Р. Нижника, Г. С. Одінцової та інших дослідників. Найбільш проблемні питання серед державних механізмів права наразі викликають механізми правового регулювання. Ці механізми, які ґрунтовно розкривають сутність державно-управлінських відносин у нормативно-правовому аспекті, були розглянуті у працях Н. Г. Александрова, О. Г. Рогової, А. П. Геля, Г. С. Семакова, С. П. Кондракова, К. Г. Волинка та деяких інших учених і на сьогодні не є повно дослідженими.

Мета статті – проведення аналізу нормативно-правового забезпечення, а саме правових механізмів, які використовуються для протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження.

Виклад основного матеріалу. Економічні та соціальні кризи сьогодення призводять до появи кризових ситуацій соціально-економічного походження у вигляді погіршення умов життєдіяльності й виникнення соціальних конфліктів. Теорія державного управління розглядає державні механізми протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження, при цьому основним є забезпечення конституційних прав і свобод громадян держави та їх убезпечення. Головним також є забезпечення конституційного ладу держави, функціонування органів державної влади. Кризові ситуації соціально-економічного походження призводять до виникнення конфліктів між громадянами та владою, тому головним завданням державного управління є вирішення цих конфліктів з дотриманням прав громадян з метою убезпечення державного устрою.

Під кризовими ситуаціями соціально-економічного походження доцільно розуміти стан та умови, що склались у суспільстві внаслідок низького рівня та якості життя населення (бідність та злиденність, значна майнова диференціація населення, відсутність

середнього класу, високий рівень корупції тощо), які спричиняють різноманітні форми реагування населення у латентному (відсутність бажання мати дітей, розлучення, алкоголізм, наркоманія, поширення ВІЛ тощо) та відкритому (самогубства, міграція, злочинність, акції протесту, масові заворушення, революції) проявах і загрозливим чином впливають на стан національної безпеки.

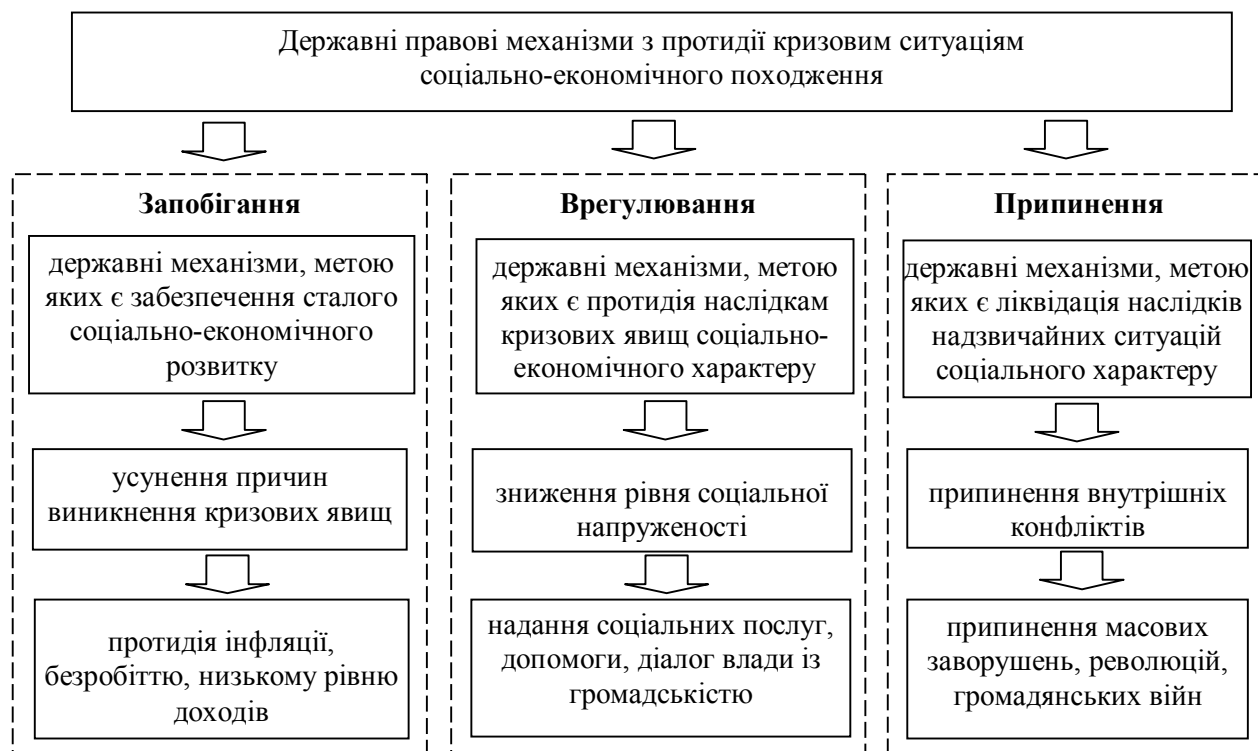
Серед державних правових механізмів з позиції адміністративної діяльності органів виконавчої влади та сил охорони правопорядку в умовах виникнення кризових ситуацій соціально-економічного походження найбільш доцільним і необхідним на цей час є розгляд саме механізмів правового регулювання.

Під механізмами правового регулювання сучасна наукова думка розуміє систему взаємопов'язаних юридичних засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання. Механізм правового регулювання – це спосіб функціонування єдиної системи правого регулювання, який розкривається через взаємозв'язки між її складовими елементами. Механізм правового регулювання – це діяльність, “робота” складових елементів системи правового регулювання, спрямована на

досягнення суспільно корисного результату, що виявляється у втіленні правових норм у життя [2, с. 108]. До елементів механізму правового регулювання належать: юридичні норми, нормативно-правові акти, акти офіційного тлумачення, юридичні факти, правовідносини, акти правореалізації, правосвідомість і режим законності та правопорядку, який запроваджується у результаті досягнення цілей правового регулювання [3].

Норми права і принципи права, об'єктивовані у нормативно-правових актах, є основою механізму правового регулювання, оскільки саме зі сформульованих у них правил поведінки починається правовий вплив на соціальні відносини. Нормативно-правовий акт – це загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, прийняте у певному порядку, яке встановлює нові правові норми, змінює або скасовує вже наявні [4]. Він є одним із основних джерел права сучасної держави, переважною формою правового регулювання суспільних відносин.

З метою проведення всебічного аналізу механізмів правового реагування з протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження доцільно існуючі відповідні механізми розподілити на три групи (рисунок).



Класифікація державних правових механізмів з протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження

Зазначимо їх.

1. Запобігання виникненню кризових ситуацій соціально-економічного походження: державні механізми, метою яких є забезпечення сталого соціально-економічного розвитку і тим самим усунення причин виникнення кризових ситуацій соціально-економічного походження (інфляції, безробіття, низького рівня доходів тощо) і поліпшення рівня та якості життя населення.

2. Врегулювання кризових ситуацій соціально-економічного походження: державні механізми, метою яких є протидія наслідкам кризових ситуацій соціально-економічного походження, а саме соціальній напруженості. Ці механізми включають заходи соціального забезпечення населення (допомога соціально незабезпеченим верствам населення, житлове забезпечення, боротьба зі злиденністю, діалог влади з громадськістю тощо).

3. Припинення кризових ситуацій соціально-економічного походження: державні механізми, метою яких є ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру, а саме соціальних конфліктів (масових заворушень, безладь, переворотів, бунтів, революцій, громадянських війн тощо).

Нормативно-творчий процес соціально-економічного розвитку складається із законів та підзаконних нормативно-правових актів, основні серед яких висвітлюють державні цільові програми (програмно-цільові підходи) до соціально-економічного розвитку держави, регіонів, міст тощо.

В останні роки програмно-цільовий підхід стає дедалі більш дієвим й ефективним механізмом розв'язання гострих соціально-економічних проблем у країнах світу. Він спрямований на досягнення цілей, які потребують концентрації ресурсів та контролю за ефективним їх використанням. Світовий досвід використання програмно-цільового планування в управлінні економікою показав його ефективність. Програмно-цільове планування застосовується у країнах Європейського Союзу, США, Японії та інших країнах світу. У США програмно-цільовим плануванням здійснюється приблизно 50 % державних видатків, а у Франції – 80 % [5, с. 30].

Основним нормативно-правовим актом України із цього питання є Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів

Державного бюджету України й узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем.

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про державні цільові програми” надана класифікація державних цільових програм. Для протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру розробляються економічні (з метою підвищення виробництва й усунення економічних причин виникнення кризових явищ), соціальні (для усунення соціальних причин виникнення кризових явищ), правоохоронні (з метою усунення наслідків виникнення кризових явищ – злочинності та масових заворушень) державні цільові програми.

Наступним основним нормативно-правовим актом механізму правового регулювання із забезпечення сталого соціально-економічного розвитку є Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 р. Цей Закон визначає правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку.

Отже, наведені два закони є основними нормативно-правовими актами механізму правового регулювання з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру шляхом забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Інші підзаконні нормативно-правові акти з цієї проблематики розробляються відповідно до цих законів. Такими є загальнодержавні і регіональні

програми соціального й економічного розвитку. Основними серед них є: постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій” (від 9 червня 2011 р. № 650), “Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки” (від 29 листопада 2010 р. № 1090); постанови Кабінету Міністрів України щодо порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим державним адміністраціям за кожним роком, щодо заходів з оперативного розв’язання проблем, що стримують соціально-економічний розвиток регіонів за кожним роком, а також нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій стосовно здійснення заходів із соціально-економічного розвитку регіонів та ін.

Надалі розглянемо механізм правового регулювання, метою якого є протидія наслідкам кризових ситуацій соціально-економічного походження, а саме соціальній напруженості. Основою цього напрямку є право соціального забезпечення, що складає самостійну галузь права. На думку І. С. Ярошенко, система сучасного права соціального забезпечення України ускладнюється тим, що жодним законодавчим актом вона не встановлена, тому необхідно зібрати в єдиному правовому акті (такий, як кодекс) основні норми цієї галузі [6, с. 13, 14].

Перелік видів соціального забезпечення визначений Конституцією України. Соціальне забезпечення здійснюється шляхом надання пенсій, допомоги, соціальних послуг та пільг. Пенсіями є регулярні грошові виплати, які отримують громадяни від держави та спеціальних фондів після досягнення встановленого віку, у разі інвалідності, втрати годувальника, за вислугою років. Соціальні допомоги – це такі грошові виплати (крім пенсій) громадянам у випадках, передбачених законом, що надаються з фондів соціального страхування і за рахунок Державного бюджету. Соціальні послуги – комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв’язання їхніх життєвих проблем.

Таким чином, основними нормативно-правовими актами механізму правового регулювання з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру шляхом здійснення соціального забезпечення є:

закони України “Про пенсійне забезпечення” (від 05.11.1991 р.), “Про соціальні послуги” (від 19.06.2003 р.), “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням” (від 18.01.2001 р.), а також Проект Концепції соціального забезпечення населення України (від 21.12.1993 р.) та ін.

Забезпечення взаємодії влади з громадськістю належить до одних із найважливіших проблем людства з часів появи держави і є актуальним питанням на сучасному етапі розвитку України в умовах існування кризових ситуацій соціально-економічного походження. Останні наукові дослідження в області управлінських відносин основним і головним видом взаємодії влади з громадськістю визначають діалог [7].

Для проведення роз’яснювальної роботи в умовах виникнення кризових ситуацій місцеві органи виконавчої влади і сили охорони правопорядку повинні використовувати теоретичні положення антиконфліктогенного менеджменту.

Антиконфліктогенний менеджмент (або конфлікт-менеджмент) – система цілеспрямованого впливу на відносини сторін, що беруть участь у конфлікті, і на самі сторони для утримання конкурентної взаємодії в рамках неконфліктного, змагального і при цьому правового поля, та мінімізації, в ідеалі – виключення деструктивного впливу ззовні (з боку іноземних держав, терористичних організацій і т. д.) [8].

Антиконфліктогенний менеджмент – це не стільки втручання (“інтервенція”) в конфлікт з метою його вирішення чи врегулювання, скільки зміна умов, в яких такий конфлікт розвивається. Завдяки цьому вдається уникнути найгірших сценаріїв розвитку конфлікту, запобігти його розростанню і перетворенню у затяжні конфлікти.

Основою антиконфліктогенного менеджменту є конструктивний діалог, при зовнішньому прояві бажання зрозуміти вимоги конфліктуючої сторони. Коли громадськість відмовляється від діалогу, треба неодмінно намагатися відновити його. Для більш ефективного проведення діалогу необхідно проявляти шанобливе ставлення до опонентів, визначити позитивні моменти в їхній позиції та вимогах конфліктуючої сторони і бути готовим прямо і відкрито сказати їм про це. Така дія викликає відповідну симпатію, зменшує упередження і частково згладжує образ “ворога” в особі місцевих органів державної влади та сил охорони правопорядку [9].

У тих випадках, коли діалог і переговори

необоротно порушені, слід вдатися до посередництва. Посередники повинні володіти певними необхідними якостями. Вони мають бути справжніми авторитетами для всіх сторін, об'єктивними та послідовними довіреними особами. Посередник повинен вислухати обидві сторони, намагатися знайти компроміс і звести суперечність до мінімуму. Примирення або відмова від насильницьких дій мають стати кінцевим результатом. Як посередників зазвичай залучають відомих спортсменів та артистів, популярних громадських лідерів, релігійних діячів.

За наявності загрози виникнення серйозної конфліктної ситуації між учасниками масових виступів і силами, що забезпечують громадський порядок, місцеві органи державної влади повинні вжити всі можливі заходи, щоб уникнути прямої конфронтації і насильницьких дій.

Наступним механізмом правового регулювання є механізм з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру, а саме внутрішніх конфліктів (масових заворушень, безладь, переворотів, бунтів, революцій, громадянських війн тощо). Значною частиною нормативно-правових актів стосовно цього механізму передбачено превентивні заходи з протидії надзвичайним ситуаціям за масовою участю громадян. Це статті 37, 64, 85, 106, 107 Конституції України та інші нормативно-правові акти.

Особливе значення набувають закони України, що регламентують діяльність суб'єктів з припинення надзвичайних ситуацій, зокрема: “Про міліцію”, “Про службу безпеки України”, “Про прокуратуру”, “Про Збройні Сили України”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та ін.

Дієвим механізмом правового регулювання запобігання та протидії надзвичайним ситуаціям соціально-економічного походження є законодавство з питань притягнення до відповідальності громадян, діяльність яких сприяє виникненню масових заворушень, а саме статті 279, 293, 294, 340 Кримінального кодексу України та стаття 185¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У країнах “великої вісімки” (G8) діє збалансована й ефективна правова база, що регулює проведення масових вуличних заходів. Головна її відмінність полягає у диференційованому підході до учасників маніфестацій. Країни G8 дуже чітко розмежовують організаторів і провокаторів, законослухняних демонстрантів і погромників.

Суворі репресивні заходи спрямовані проти тих, хто зчиняє безлади на вулицях. А покарання, передбачені для організаторів мітингів, не настільки істотні і стосуються, в основному, порушень правил проведення демонстрацій [10].

Світова юридична практика в цьому аспекті посилюється, стає більш “жорстокою”. Так, наразі МВС Іспанії проводить реформу закону про громадську безпеку. Пропонується законодавчо закріпити поняття “зона безпеки” – район, в якому заборонені будь-які масові акції. Такі зони планується встановити біля будівель Конгресу і сенату, регіональних урядів і мерій міст. Подібний захист можуть надати і будинкам, в яких живуть високопоставлені представники керівництва країни. Розроблена МВС реформа пропонує, зокрема, встановити штрафи до € 30 тис. за образу поліцейських, а за “особливо тяжкі” правопорушення, серед яких і участь у несанкціонованих акціях, – до € 600 тис. [11].

В Україні ще й досі неврегульованим залишається законодавство з питань організації і проведення масових заходів. Дотепер не прийнято закон України “Про порядок організації і проведення мирних заходів” (у цьому законопроекті подібні “зони безпеки” зазначені), хоча проект цього закону за номером № 2450 був поданий Урядом до Верховної Ради України ще 6 травня 2008 р. і досі перебуває на доопрацюванні. Тому на сьогодні дуже часто органи місцевого самоврядування ухвалюють акти щодо організації і проведення мирних заходів на місцях, посилаючись на положення Указу Президії Верховної Ради СРСР 1988 р. № 9306 “Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР”, який згідно з пунктом 1 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Основному Закону України.

Наразі юридична спільнота наголошує на нелегітимності посилення органів місцевого самоврядування на Указ Президії Верховної Ради СРСР № 9306 “Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР” й обґрунтовують це таким чином [12]: по-перше, Указ встановлює дозвільний, а не повідомний характер щодо проведення мирного зібрання, що суперечить ст. 39 Конституції України; по-друге, відповідно до чинної на той час Конституції УРСР цей Указ не є нормативним актом, що має силу закону. Відповідно до Закону України “Про правонаступництво України” тільки закони Верховної Ради СРСР є діючими на території сучасної України, тому згаданий Указ втратив свою чинність.

Висновки

1. Існуючі механізми правового регулювання з протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження поділяються на три групи: запобігання виникненню кризових ситуацій соціально-економічного походження (забезпечення соціально-економічного розвитку), врегулювання кризових ситуацій соціально-економічного походження та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру.

2. Нормативно-творчий процес соціально-економічного розвитку складається із законів та підзаконних нормативно-правових актів, основні з яких висвітлюють державні цільові програми до соціально-економічного розвитку держави, регіонів, міст тощо.

3. Право соціального забезпечення та діалог влади із громадськістю є основою механізму правового регулювання з урегулювання кризових ситуацій соціально-економічного походження.

4. Механізм правового регулювання з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій соціального характеру складається як з нормативно-правових актів стосовно превентивних заходів, метою яких є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій соціального характеру, так і з нормативно-правових актів щодо припинення цих ситуацій.

Подальші дослідження будуть спрямовані на розроблення державних механізмів протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.

2. Волинка, К. Г. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.

3. Гель, А. П. Судові та правоохоронні органи України [Електронний ресурс] : навч. посіб. / А. П. Гель, Г. С. Семаков, С. П. Кондракова. – К. : МАУП, 2004. – 272 с. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/39339>

4. Энциклопедический словарь экономики и права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/9066/ НОРМАТИВНО

5. Кизим, Н. А. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах страны [Текст] : монография / Н. А. Кизим, В. В. Узунов. – Х. : ИД ИНЖЕК, 2007. – 204 с.

6. Ярошенко, І. С. Право соціального забезпечення [Текст] : навч. посіб. / І. С. Ярошенко. – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.

7. Дегтяр, А. О. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та практика державного управління [Текст] : монографія / А. О. Дегтяр, А. В. Халецький, С. В. Белай. – Донецьк : Донбас ; ООО “РА Ваш імідж”, 2012. – 438 с.

8. Авксентьев, В. А. Деятельность власти в условиях теракта и вероятной эскалации межэтнического конфликта: опыт позитивных практик [Електронний ресурс] / В. А. Авксентьев, Д. А. Лавриненко, Ю. А. Шелелин. – Ставрополь, 2010. – Режим доступу : http://www.stavadm.ru/administration-office/otdbezop/experience/activities_of_the_government_in_the_terrorist_and_likely_to_escalation_of_ethnic_conflict_the_experi.php

9. Белай, С. В. Антиконтрфліктогенний менеджмент у роз'яснювальній роботі органів державної влади щодо недопущення виникнення масових заворушень [Текст] / С. В. Белай // Соціально-гуманітарні проблеми менеджменту : тези V Міжнар. наук. інтернет-конф., м. Донецьк, 21 листоп. 2013 р. – Донецьк : Донец. держ. ун-т управління, 2012. – С. 49–51.

10. Симакин, Д. Законы о митингах в странах G8: какие бывают санкции и ограничения [Електронний ресурс] / Д. Симакин // Forbes, 25.11.2013 р. – Режим доступу : <http://m.forbes.ru/article.php?id=82511>

11. Ђ-Тарасенко, П. Испанских несогласных отпугивают ценой [Електронний ресурс] / П. Ђ-Тарасенко // Газета Комерсантъ. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ru/doc/2349217>

12. Право громадян на свободу мирних зібрань (огляд законодавства України та місцевих нормативно-правових актів АР Крим на березень 2011 року) [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.irf.ua/files/ukr/programs/rol/ecrr_monitoring.doc

Стаття надійшла до редакції 01.11.2013 р.

Рецензент – доктор військових наук, професор І. О. Кириченко, Академія внутрішніх військ МВС України, Харків, Україна