

П. В. Мекшун,

аспірант кафедри економічної теорії, Чернігівський державний інститут економіки і управління

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ УКРАЇНИ

P. V. Mekshun,

post-graduate of department of economic theory, Chernihiv State Institute of Economics and Management, Chernihiv

EFFICIENCY OF STATE ADMINISTRATION OF UKRAINE ECONOMIC SECURITY

У статті визначено поняття "ефективність державного управління економічною безпекою", проаналізовано організаційну та функціональну структуру органів державного управління економічною безпекою, розглянуті етапи формування нормативно-правової бази з питань забезпечення економічної безпеки.

In the article certainly concept "efficiency of state administration economic security", the organizational and functional structure of organs of state administration economic security is analysed, considered stages of forming normatively legal bases on questions providing of economic security.

Ключові слова: ефективність, державне управління, економічна безпека, організаційна і функціональна структура, нормативно-правова база.

Key words: efficiency, state administration, economic security, organizational and functional structure, normatively legal base.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні у системі державного управління економічною безпекою в Україні існує практика вирішення проблем по мірі їх виникнення. Діяльність державних органів управління в основному спрямована на компенсацію збитків або подолання негативних тенденцій від дії загроз економічної безпеки. Тому необхідне вдосконалення функціонування системи управління економічною безпекою, яка дозволить перейти від епізодичних заходів до створення стабільного механізму забезпечення безпеки і, відповідно, підвищить ефективність державного управління.

АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти теорії і методології державного управління розглянуті в роботах вітчизняних та зарубіжних дослідників В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, В.Г. Бодрова, Б. Турне, П.І. Надолішнього, О.Ю. Оболенського, С.О. Телешуна, Г. Райта, В.Ф. Савченка, Ю.П. Сурміна та інших. Питання державного управління економічною безпекою недостатньо досліджені у науковій літературі. Вчені, як правило, розглядають певний аспект цієї проблеми. Так, О.М. Руденко акцентує увагу на аналізі теорії суспільної стабільності і економічної безпеки в державному управлінні [1], А.М. Письмаченко досліджує моделі економічної і зовнішньоекономічної безпеки України [2], А.Л. Огарок аналізує механізми державного управління економічною безпекою регіону [3].

МЕТА СТАТТІ

Мета дослідження полягає у з'ясуванні суті поняття ефективності державного управління економічною безпекою та аналізу нормативно-правової бази, організаційної і функціональної структури органів державного управління економічною безпекою.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У науковій літературі існують різні визначення ефективності державного управління. Виходячи із найбільш поширеного її трактування, ефективність державного управління — це результат, зіставлений із витратами на його досягнення (при цьому включають не лише прямі витрати на систему управління, але й витрати на реалізацію управлінських рішень) [4; 5].

З'ясуємо найсуттєвіші елементи поняття "ефективності державного управління економічною безпекою". По-перше, забезпечення економічної безпеки — це мета, визначена в Концепції і Стратегії національної безпеки України. По-друге, управлінська мета має бути реальною, адже її характер значною мірою впливає на ефективність управління, оскільки будь-які зусилля можуть виявитися марними, якщо

мета за даних умов є об'єктивно недосяжною. По-третє, при досягненні мети необхідно домогтися випереджаючого темпу зростання ефекту управління порівняно з ресурсними витратами на його функціонування, тобто забезпечити використання мінімально можливого обсягу ресурсів і управлінської енергії. По-четверте, своєчасність є важливою умовою ефективності управлінських рішень і управлінської діяльності, тому оптимальність терміну досягнення мети слід розглядати у значенні своєчасності і відповідності вимогам історичного періоду. По-п'яте, вважаємо необхідним враховувати зовнішні і внутрішні обставини, за яких здійснюється державне управління економічною безпекою, адже воно залежить не тільки від організаційної побудови системи державного управління, її ресурсного забезпечення, професійності і кількості державних службовців, але й від зовнішніх і внутрішніх обставин, які можуть бути не підконтрольними суб'єктам управління. Виходячи з проведеного аналізу, ефективність державного управління економічною безпекою може бути визначена як повне досягнення реальної мети забезпечення економічної безпеки країни в оптимальний термін, з використанням мінімально можливих ресурсів і управлінської енергії та урахуванням обставин зовнішнього і внутрішнього характеру.

Для поточного та підсумкового контролю ефективності державного управління економічною безпекою в Україні найбільш логічним, на нашу думку, є такий порядок її оцінки:

- 1) оцінка організаційної та функціональної структури органів державного управління економічною безпекою;
- 2) аналіз нормативно-правової бази з питань економічної безпеки;
- 3) аналіз ступеня відповідності управлінських впливів визначеним цілям забезпечення економічної безпеки;
- 4) проведення громадського оцінювання державного управління економічною безпекою.

Обсяг даного наукового дослідження не дозволяє нам проаналізувати весь порядок оцінки ефективності державного управління економічною безпекою, тому ми зупинимося на першому і другому пунктах, а цілі і громадське оцінювання державного управління залишимо для подальших розвідок.

В оцінці ефективності державного управління економічною безпекою важлива роль належить критеріям ефективності діяльності кожного управлінського органу і посадової особи, управлінського рішення, дії, впливу. До таких критеріїв можна віднести:

- 1) ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності державних органів і посадових осіб тим параметрам, які відображені у їх правовому статусі;
- 2) законність рішень і дій органів державного управління і посадових осіб щодо забезпечення економічної безпеки;

3) характер і обсяг взаємозв'язків у системі державно-го управління економічною безпекою, який показує рівень демократизму управлінською діяльністю;

4) ступінь забезпечення в рішеннях і діях державних органів й посадових осіб престижу держави і захисту національних економічних інтересів;

5) правдивість і доцільність управлінської інформації.

Організаційна структура органів державного управління економічною безпекою України включає в себе систему законодавчих, виконавчих, судових та правоохоронних органів.

На основі аналізу нормативно-правової бази визначимо функції органів державного управління економічною безпекою України.

Президент України відповідно до ст. 106, 107 Конституції України, а також ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України" здійснює загальне керівництво національною безпекою України, забезпечує суверенітет країни, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України. У системі державного управління економічною безпекою на нього покладені функції забезпечення узгоджених дій всіх гілок державної влади між собою у сфері гарантування економічної безпеки, видання нормативно-правових актів з питань забезпечення економічної безпеки та визначення реальних і потенційних загроз і заходів для їх ліквідації.

Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ), відповідно до ст. 34 Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України", а також ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України", як координаційний орган з питань національної безпеки і, зокрема, економічної безпеки при Президенті України: координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері економічної безпеки; розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які, відповідно до Конституції та законів України, належать до сфери економічної безпеки та подає відповідні пропозиції Президенту України; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з питань організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності тощо.

Дослідники проблем економічної безпеки в Україні вважають, що зародження термінології і проблематики економічної безпеки пов'язане з активною роботою РНБОУ, завдяки якій був прийнятий Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. і визначені найважливіші заходи щодо здійснення експертизи урядових документів з позиції економічної безпеки, а також порогові значення показників, переступивши які, Україна стає політично і економічно вразливою для небезпек [6; 7].

Верховна Рада України відповідно до ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України" та ст. 85 Конституції України визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи економічної безпеки; формує законодавчу базу в цій сфері; заслуховує щорічні та позачергові послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері економічної безпеки відповідно до Конституції України.

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 України, 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 економічної 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; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує та координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади з питань, що стосуються національної економічної безпеки.

Антимонопольний Комітет України здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції і діє у відповідності із Законами України "Про Антимонопольний комітет України", "Про захист економічної конкуренції" і "Про захист від недобросовісної конкуренції". Згідно з чинним законодавством для забезпечення економічної безпеки, Антимонопольний Комітет України

здійснює наступні заходи: припиняє протиправні дії, які призводять або можуть призвести до усунення або обмеження конкуренції внаслідок узгодження поведінки суб'єктів господарювання; виявляє зловживання ринковою владою суб'єктами господарювання, які займають монополіне становище, або дій державних органів; припиняє протиправні дії, які призводять або можуть призвести до недобросовісної конкуренції; сприяє формуванню конкурентної свідомості в суспільстві; запобігає негативному впливу рішень державних органів на конкуренцію шляхом попереднього погодження проектів рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю; перешкоджає можливостям обмеження конкуренції внаслідок злиття, придбання, набуття суб'єктами господарювання контролю один над одним в інший спосіб, спільним створенням підприємств.

Конституційний Суд України відповідно до ст. 2 Закону України "Про Конституційний Суд України" вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів у сфері економічної безпеки Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України з відповідних питань. Відповідно до ст. 9 Закону України "Про основи національної безпеки України", суди загальної юрисдикції вирішують питання про злочини, що завдають шкоди економічній безпеці України. Господарські суди вирішують господарські спори, розглядають справи про банкрутство, ведуть роботу, спрямовану на попередження правопорушень у сфері господарських відносин.

Прокуратура України здійснює нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство у сфері економічної безпеки, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, що порушені за фактом вчинення злочинів проти основ економічної безпеки.

Деякі правоохоронні органи мають спеціальний предмет діяльності, що відображено у їх назві, відомчому статусі, особливостях діяльності. У структурі Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Прикордонних військ України, органів державної податкової служби є спеціалізовані підрозділи, які забезпечують економічну безпеку. Вони уповноважені виконувати відповідно до закону гласні і негласні методи діяльності, пошукові і розвідувальні заходи із застосуванням оперативних і оперативно-технічних засобів, їм надано право здійснювати оперативно-розшукову діяльність.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів та розпоряджень Президента України, концепцій, програм, постанов органів державної влади у сфері економічної безпеки; забезпечують створення, підтримання в готовності та застосування засобів забезпечення економічною безпекою, а також управління їх діяльністю; вживають заходів щодо організації взаємодії підсистем державного і недержавного забезпечення економічної безпеки; керують діяльністю підвідомчих організацій з планування та проведення заходів із формування економічної безпеки; притягують до відповідальності посадових осіб, дії яких призводять до порушення національних інтересів, створюють умови або безпосередню загрозу економічній безпеці України.

Провівши аналіз організаційної і функціональної структури органів державного управління економічною безпекою, ми можемо зробити висновок, що для підвищення їх ефективності у даній структурі не вистачає:

1) у складі Верховної Ради України постійного Комітету з питань національної і міжнародної економічної безпеки. Слід зазначити, що нині жодна з постійних комісій Верховної Ради з економічних питань не займається проблематики економічної безпеки безпосередньо. До сфери компетенції даного Комітету слід було б віднести розробку законодавчої бази економічної безпеки, розгляд законопроектів щодо їх відповідності вимогам економічної безпеки та національних економічних інтересів, контроль за укладенням міжнародних угод, які стосуються питань економічної безпеки та підготовку пропозицій щодо їх ратифікації;

2) при РНБОУ спеціальної консультативної ради економічної безпеки, до складу якої входили б не тільки посадові особи законодавчої та виконавчої гілок влади, а й провідні українські вчені як незалежні експерти з метою вироблення альтернативних рішень у сфері економічної безпеки.

Оцінюючи ефективність організаційної і функціональної структури органів державного управління економічною безпекою, ми відзначаємо, що вона недостатня для повного

захисту національних економічних інтересів і забезпечення економічної безпеки.

Правове регулювання економічної безпеки здійснюється за допомогою прийняття законів і законодавчих актів, Указів Президента, нормативних актів уряду і вироблення механізму їх реалізації і контролю. Але перед тим, як їх прийняти, потрібно провести моніторингово-аналітичну діяльність стану економічної безпеки, оцінку потенційних і реальних загроз, визначити виклики національним економічним інтересам.

Нормативно-правові засади забезпечення економічної безпеки національної економіки почали формуватися із здобуттям незалежності України. У статті 17 Конституції України вказано: "забезпечення економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу" [8, с. 6]. Розглянемо історичні віхи формування правової основи забезпечення економічної безпеки України.

У липні 1992 р. Указом Президента було створено Раду національної безпеки України як консультативно-дорадчий орган у системі державної виконавчої влади при Президенті України. У 1995 р. був підписаний Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України, в якому на Президента покладалася функція гаранта національної безпеки України і голови Ради національної безпеки України. 16.01.1997 р. Верховна Рада прийняла Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. У ній розкрито суть понять "національної безпеки" і "економічної безпеки", показано, що державна політика повинна бути спрямованою на захист національних інтересів, виявлення та усунення зовнішніх і внутрішніх загроз, особливо в економічній сфері. 06.03.1998 р. був прийнятий Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" (РНБОУ) [9] і розроблена Національна програма забезпечення економічної безпеки України до 2005 р. Активна робота РНБОУ сприяла формуванню термінології і дослідженню проблематики економічної безпеки, завдяки якій 19.06.2003 р. був прийнятий Закон України "Про основи національної безпеки України". У Законі були визначені напрями економічної безпеки, а саме: недопущення незаконного використання бюджетних коштів і державних ресурсів, забезпечення пріоритетності в структурі економіці наукомістких галузей та екологічно чистих технологій, забезпечення пропорційності територіального та соціально-економічного розвитку різних регіонів, недопущення монополізації галузей економіки, контроль за експортно-імпоротною діяльністю, боротьба з протиправною економічною діяльністю [10].

РНБОУ запропонувала проводити експертизу урядових документів з погляду економічної безпеки і визначати порогові значення показників та індикаторів економічної безпеки. Слід відзначити, що до цього часу багато важливих урядових документів не проходять необхідної експертизи з погляду економічної безпеки, а визначення порогових значень та індикаторів знайшло відображення в Методичці розрахунку рівня економічної безпеки, затвердженій Наказом Міністерства економіки № 60 від 02.03.2007 р. У цьому документі дається визначення термінів "економічна безпека", "загрози економічній безпеці", "критерії економічної безпеки", "індикатори економічної безпеки", "порогові, граничні, оптимальні значення індикаторів", "макроекономічна безпека", "фінансова безпека", "бюджетна безпека", "валютна безпека", "грошово-кредитна безпека", "боргова безпека", "безпека страхового ринку", "безпека фондового ринку", "зовнішньоекономічна безпека", "інвестиційна безпека", "соціальна безпека" та запропонована методика розрахунку рівня економічної безпеки національної економіки за всіма її складовими [11]. Методика базується на комплексному аналізі індикаторів економічної безпеки з виявленням потенційних можливих загроз економічній безпеці держави і застосовується Міністерством економічного розвитку і торгівлі України для інтегральної оцінки рівня економічної безпеки України в цілому по економіці та за окремими сферами діяльності, відвернення та нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам у відповідній сфері.

08.06.12 р. була прийнята Стратегія національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється", затверджена Указом Президента України № 389/2012. У ній визначені наступні загрози економічній безпеці:

1) залежність внутрішнього ринку від зовнішньоекономічної кон'юнктури, недостатня ефективність роботи щодо його захисту від несумлінної конкуренції з боку українських монополістів та імпортерів, а також щодо боротьби з контрабандою;

2) недостатня ефективність використання матеріальних ресурсів, переважання у структурі промисловості галузей з невеликою часткою доданої вартості, низький технологічний рівень вітчизняної економіки;

3) наявні валютні ризики, неефективне використання коштів Державного і місцевих бюджетів;

4) недосконалість законодавства для прискорення розвитку національної економіки на інноваційних засадах, відносно високий рівень тінізації економіки, відсутність достатніх стимулів для легалізації доходів населення та зменшення тіньової зайнятості;

5) надмірний вплив іноземного капіталу на розвиток окремих стратегічно важливих галузей національної економіки, небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в таких галузях.

У даному документі вказано на недостатню ефективність державного управління, яке полягає, в першу чергу, у високому рівні і системному характері корупції в інститутах державної влади і неадекватності реагування державних органів на конфліктні загострення у сфері політичних, економічних і соціальних відносин.

ВИСНОВОК

Таким чином, ефективність державного управління економічною безпекою може бути визначена як повне досягнення реальної мети забезпечення економічної безпеки країни в оптимальний термін, з використанням мінімально можливих ресурсів і управлінської енергії та урахуванням обставин зовнішнього і внутрішнього характеру. Аналіз організаційної та функціональної структури органів державного управління економічною безпекою свідчить про те, що в складі Верховної Ради України не вистачає спеціального Комітету з економічної безпеки, а у складі РНБОУ — консультативного органу з проблем економічної безпеки. Нормативно-правова база по забезпеченню економічної безпеки в Україні достатньо розвинута, але проблема полягає у практичному застосуванні законів і концепцій. Перспективою подальших розвідок у даному напрямі є аналіз цілей державного управління економічною безпекою та проведення громадського оцінювання його ефективності.

Література:

1. Руденко О.М. Теорія суспільної стабільності в державному управлінні: монографія / О.М. Руденко. — К.: НАККІМ, 2010. — 304 с.
2. Письмаченко Л. М. Роль державного управління у вирішенні проблем економічної безпеки в умовах глобалізації / Л. М. Письмаченко // Державне будівництво. — 2007. — № 2. — С. 276—285.
3. Огарок А. А. Системний підхід до управління економічною безпекою як регіональної складової державного механізму [Електронний ресурс] / А. А. Огарок // Державне управління: теорія і практика. — 2005. — № 2. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/>
4. Боронос В.М. Ефективність державного управління як основний не видатковий резерв загальноекономічного розвитку / В.М. Боронос, А.П. Іваненко // Механізм регулювання економіки. — 2009. — № 3. — Т.1. — С. 172—179.
5. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління. Підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна. — К.: Знання, 2009. — 582 с.
6. Плакіда А.О. Особливості державного регулювання економічної безпеки / А. О. Плакіда // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2007. — № 3. — С. 140—145.
7. Ткачова Н.М. Механізми державного регулювання регіональної економічної безпеки: Монографія / Н.М. Ткачова. — Донецьк: ВІК, ДонГУУ, 2009. — 284 с.
8. Конституція України. — К.: Українська правнича фундація, 1996. —
9. Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — С. 237.
10. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 № 964-IV, зі змінами, внесеними згідно із Законами № 3200-15 від 15.12.2005 та № 2411-17 від 01.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 40. — С. 527.
11. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України. Наказ Міністерства економіки № 60 від 02.03.2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/publish/article?art_id97980

Стаття надійшла до редакції 01.04.2013 р.