

Сергій ЛЕКАРЬ

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Подано характеристику основних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади у загальній системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави.

Ключові слова: *економічна безпека держави, суб'єкти забезпечення економічної безпеки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.*

Забезпечення економічної безпеки держави здійснюється складним комплексом суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення ефективності розвитку відповідних соціально-економічних відносин, а також на їх захист від існуючих внутрішніх та зовнішніх загроз. Ефективність забезпечення економічної безпеки держави сьогодні значною мірою пов'язана із вирішенням проблем вдосконалення механізму правового забезпечення цього процесу та із вдосконаленням побудови і функціонування відповідної системи органів, важливу роль серед яких відіграють органи місцевого самоврядування.

Загальні проблеми економічної безпеки держави у сучасній науці достатньо широко розглядалися у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як О. Бандурка, О. Барановський, І. Бінько, З. Варналій, О. Власюк, В. Геєць, Б. Губський, М. Єрмошенко, Я. Жаліло, В. Мунтіян, Г. Пастернак-Таранушенко, В. Шлемко та ін. Питання щодо діяльності самоврядних органів у адміністративно-правовому механізмі забезпечення економічної безпеки держави були предметом досліджень В. Авер'янова, В. Борденюка, І. Бутка, С. Ківалова, В. Погорілка, С. Шемшученка, В. Щербини. Проте як у науковій літературі, так і у чинному законодавстві досі відсутня єдина думка щодо визначення місця та значення органів місцевого самоврядування у загальній системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки України, що зумовлює актуальність даної статті та визначає її мету.

Метою даної статті є дослідження основних механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади у загальній системі суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. Поставлена мета передбачає вирішення таких основних завдань: визначення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення економічної безпеки шляхом аналізу нормативно-правових актів, які закріплюють основні механізми взаємодії самоврядних органів з іншими суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави, зокрема центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також визначення основних напрямків оптимізації цієї системи.

Розглядаючи діяльність самоврядних органів щодо забезпечення економічної безпеки держави, необхідно відмітити, що підвищення рівня економічної безпеки держави та розвиток економічних відносин за тенденцій переходу до децентралізації

управління такими відносинами на територіальному рівні зумовлює сьогодні необхідність чіткого визначення кола основних функцій і повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері. Забезпечення економічної безпеки держави взагалі потребує впорядкування таким чином, щоб спрямувати його на комплексне вирішення соціально-економічних проблем, специфічних для кожного регіону.

Закон України "Про основи національної безпеки України" [1] (ст. 4) визначає органи місцевого самоврядування одним з основних суб'єктів забезпечення національної (у тому числі економічної) безпеки, встановлюючи, що на органи місцевого самоврядування разом з місцевими державними адміністраціями покладається завдання забезпечення вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції (ст. 9). Проте чіткому визначенню цих питань, а також питанню взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державного управління у сфері забезпечення економічної безпеки держави не присвячений жоден з існуючих наразі нормативних актів у цій сфері. Окремі аспекти такої взаємодії ми знаходимо у таких правових актах, як Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України", Указ Президента України "Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України", Указ Президента України "Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України", Стратегія національної безпеки України та ін.

Конституція України, окреслюючи в загальній формі сферу відання органів місцевого самоврядування в Україні, конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування покладає на поточне законодавство, зокрема на Закон України "Про місцеве самоврядування" [2]. Цей Закон визначає функції та завдання місцевих представницьких органів, закладаючи необхідне правове підґрунтя для того, щоб вести мову про те, що органи місцевого самоврядування як виразники та провідники інтересів місцевої громади повинні взяти на себе не тільки все управління життєдіяльністю території, а й відповідальність за стан економічної безпеки і соціально-економічного розвитку свого регіону.

Відповідно до положень Конституції України [3], за якими органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143), Закон України "Про місцеве самоврядування" поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на самоврядні (власні), в межах яких вони діють самостійно, та делеговані, за виконання яких вони підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Повноваження, в яких найбільш виразно представлений загальнонаціональний інтерес, делегуються безпосередньо виконавчим органам місцевого самоврядування [4, с. 321], що відображено у ст. 11 Закону, згідно з якою виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є і підконтрольними, і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у забезпеченні економічної безпеки як окремого регіону, так і держави в цілому, адже вони спільно з місцевими державними адміністраціями розробляють та затверджують програми соціально-економічного розвитку території, бюджет свого регіону, контролюють їх виконання тощо. У віданні органів місцевого самоврядування перебуває низка питань щодо співпраці з керівниками підприємств усіх форм власності з метою поліпшення стану розвитку економічної сфери регіону, аналізу і прогнозування розвитку економічного потенціалу території, розробки та реалізації моделей відновлення місцевого господарства,

підприємництва, диверсифікації виробництва тощо. Закріплюючи загальні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку, Закон України "Про місцеве самоврядування" (п. "а" ст. 27) встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі власні (самоврядні) повноваження:

- підготовка програм соціально-економічного розвитку сіл, селищ, міст, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

- попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань та ін.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад п. "б" ст. 27 відносить:

- участь у здійсненні державної регуляторної політики в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

- розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів та ін.

В галузі зовнішньоекономічної діяльності п. "а" ст. 35 Закону України "Про місцеве самоврядування" встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі самоврядні повноваження:

- укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

- сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

- сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої та соціальної інфраструктури й інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць.

До делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій сфері належать:

- організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

- створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

- забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Згідно із Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 05.03.1998 р. [5] (п. 6 ст. 4), до компетенції Ради національної безпеки і оборони України належать координація та контроль діяльності органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану. Відповідно до ст. 13 цього Закону, що визначає повноваження Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, саме на нього покладається функція

координації діяльності як із органами державної влади, так і з самоврядними органами: за дорученням Голови Ради національної безпеки і оборони України Секретар Ради національної безпеки і оборони України представляє позицію Ради національної безпеки і оборони України у Верховній Раді України, у відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з політичними партіями і громадськими організаціями та засобами масової інформації, з міжнародними організаціями [5, п. 6 ст. 13].

Відповідно до п. 5 ст. 37 Указу Президента України “Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України” від 20.04.2012 р. [3] з органами місцевого самоврядування взаємодіє Апарат Ради національної безпеки і оборони України. Апарат Ради має право одержувати в установленому порядку як від органів виконавчої влади, так і від органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань.

Указ Президента України “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України” від 21.06.2011 р. [6] закріплює механізм взаємодії провідного центрального органу виконавчої влади, що здійснює державну політику в сфері забезпечення економічної безпеки держави з органами місцевого самоврядування. Згідно з п. 6 ст. 4 Указу, в процесі виконання покладених на нього завдань Мінекономрозвитку України взаємодіє в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, відповідними органами іноземних держав та міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців.

Мінекономрозвитку України, відповідно до покладених на нього завдань, здійснює згідно із законодавством:

- координацію розроблення угод щодо регіонального розвитку, наукове і методичне забезпечення діяльності в цій сфері органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, державну реєстрацію таких угод після їх схвалення Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами;

- проведення в установленому порядку моніторингу показників розвитку регіонів, районів і міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та формування переліку показників, за якими проводиться моніторинг розвитку територій і визнання їх депресивними;

- розроблення за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм подолання депресивності територій і моніторинг їх виконання;

- моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства;

- сприяння розробленню та впровадженню систем управління якістю в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях;

- організацію інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій з питань упровадження систем управління якістю;

- організацію та проведення моніторингу впровадження систем управління якістю

в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях;

– сприяння місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у налагодженні зв'язків з європейськими регіональними організаціями та їх участі в європейських регіональних програмах, залученню українських підприємств, установ та організацій до участі в галузевих програмах ЄС;

– виконання функцій щодо координації діяльності з планування, методологічного, методичного, наукового та фінансового забезпечення мобілізаційної підготовки і мобілізації в центральних та місцевих органах виконавчої влади, інших органах державної влади і національної економіки.

Мінекономрозвитку України для виконання покладених на нього завдань має право в установленому порядку одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб. Накази Мінекономрозвитку України, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами і місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами.

Пункт 3.2 Указу Президента України "Про Стратегію національної безпеки України від 12.02.2007 р. [7] серед стратегічних цілей, пріоритетів і завдань політики національної безпеки визначив й таке завдання, як підвищення ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування. Реалізація цього завдання передбачає необхідність консолідації зусиль органів державної влади навколо удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів, формування системи стратегічного планування, створення дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки. У тексті документа (п. 4) відзначається, що демократичні перетворення і реалізація європейського вибору України вимагають удосконалення системи державної влади, яка має бути побудована на європейських демократичних цінностях, а також забезпечення відкритості та прозорості її діяльності. Нагальною необхідністю стають радикальні системні реформи, спрямовані на демократизацію всієї системи державної влади, що, зокрема, передбачають: забезпечення реального розмежування суспільних, державних і комерційних (приватних) інтересів, бізнесу та влади; посилення протидії корупції й удосконалення відповідного законодавчого забезпечення. Однією з ключових умов для досягнення цілей і завдань політики національної безпеки, визначених Стратегією, є запровадження дієвого державного та громадського контролю за її реалізацією. У п. 4.3 зазначається, що на органи місцевого самоврядування покладається завдання забезпечення вирішення питань, що стосуються реалізації Стратегії, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Таким чином, основу адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави складає діяльність складного комплексу органів держави, до яких належать органи загальної компетенції, міжгалузевого і галузевого управління, місцевих державних адміністрацій, а також діяльність органів місцевого самоврядування, що також відіграють важливу роль у процесі забезпечення економічної безпеки як окремого регіону, так і держави в цілому. Створення дієвої й раціональної

системи управління цим адміністративно-правовим механізмом та удосконалення механізмів взаємодії самоврядних органів з органами виконавчої влади стає сьогодні необхідною умовою ефективного забезпечення економічної безпеки держави. На цьому етапі видається доцільним детальне опрацювання структурної побудови органів місцевого самоврядування з огляду на більш ефективне управління саме соціально-економічним розвитком регіону як важливою складовою економічної безпеки всієї держави. Водночас відповідні нормативно-правові акти також потребують свого доопрацювання, зокрема для того, щоб ліквідувати на вищому рівні дублювання одними органами місцевої влади функцій інших органів, щоб положення усіх законодавчих актів щодо діяльності органів місцевого управління у сфері забезпечення економічної безпеки набули змістової узгодженості та відповідали одне одному.

Література

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р., № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Коментар до Конституції України : наук.-попул. вид. / голова ред. колегії: д. ю. н. В. Ф. Опришко. – К. : Ін-т законодавства Верхов. Ради України, 1996. – 378 с.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – 16.09. р. № 35.
6. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України від 31.05.2011 р., № 634/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – 21.06. – № 17. – С. 10. – Ст. 789.
7. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 р., № 105/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – 23.02. – № 11. – С. 7. – Ст. 389.
8. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 6.04.2012 р., № 251/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – 20.04. – № 28. – С. 37.
9. Власюк О. С. Теорія і практика економічної безпеки в системі науки про економіку / О. С. Власюк. – К. : Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки при Раді нац. безпеки і оборони України, 2008. – 48 с.

Редакція отримала матеріал 21 березня 2013 р.