

УДК 352 (477):322

**О. П. Євсюков**кандидат психологічних наук, доцент  
Інституту державного управління у сфері цивільного захисту**РОЛЬ АДВОКАЦІЙНОСТІ В ОРГАНІЗАЦІЙНОМУ  
МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Обґрунтовано, що у сфері соціально-економічної безпеки варто застосовувати, насамперед, організаційні державноуправлінські інструменти. Визначено, що серед цих інструментів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки особливе місце займає адвокаційність. Вона становить підґрунтя для організаційного механізму державного впливу. Уточнено особливості формування такого механізму, а також основні проблеми його суб'єктного складу та взаємодії. Проаналізовано правові засади, необхідні для адвокаційно-організаційного забезпечення соціально-економічної безпеки України.*

**Ключові слова:** державне управління, організаційний механізм, інструменти, суб'єкти, адвокація, соціально-економічна безпека.

**Постановка проблеми.** Згідно із загальним концептом державного управління воно є тією владною цілеспрямованою й організуючою діяльністю, яка реалізується сукупністю інституцій через застосування певних інститутів (правових, економічних тощо), які передбачають виконання основних і допоміжних функцій управління [3]. Зважаючи на це, можемо наполягати на необхідності детальної характеристики новітніх інструментів і суб'єктів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки та його механізмів з позиції застосування цих підходів: суб'єктно-об'єктного, функціонально-інституціонального, а також відповідних ним методів впливу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням безпеки держави та забезпечення її розвитку, який охоплює соціальний та економічний, присвячені наукові розробки С. Алексеєва, О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, К. Дубич, О. Іляш, В. Коврегін, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Садкового, В. Скуратівського та ін. [1–3; 4].

Формування цілей статті. Не применшуючи здобутків вищевказаних науковців, можемо відзначити, що існує необхідність у визначенні ролі адвокаційності

у формуванні організаційного механізму державного у сфері соціально-економічної безпеки в Україні, а відтак і його дії. Усе це й становлять мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Зважаючи на розробки вчених у галузі науки «Публічне управління й адміністрування» [1–3], до визначальних елементів сутнісної характеристики державного управління у сфері соціально-економічної безпеки можемо віднести такі:

1) соціальне призначення та спрямованість державної влади. Уважаємо, що перший аспект влади передбачає виконання загальних приписів, тобто рішень представницької, президентської та урядової влади для соціально-економічного розвитку, а другий – можливість участі громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики;

2) реалізацію державної влади через систему загальних і спеціальних органів за допомогою реалізації численних і різноманітних організаційно-розпорядчих та виконавчих дій і процедур управлінського характеру тощо.

З урахуванням вищевказаної системи підходів [2; 3; 4] вважаємо, що у сфері соціально-економічної безпеки виникають відносини в ході діяльності державних органів щодо її забезпечення, які охоплюють таке:

1) прогнозування, виявлення, аналіз й оцінку викликів і загроз цій безпеці;

2) визначення основних напрямів державної політики і стратегічне планування у сфері забезпечення такого виду безпеки;

3) правове й організаційне регулювання у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

4) запровадження та застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо виявлення, попередження й усунення загроз та небезпек цій безпеці, локалізації і нейтралізації наслідків їх прояву;

5) застосування новаційних інструментів і спеціальних організаційних й економічних заходів із метою забезпечення соціально-економічної безпеки;

6) організацію наукової діяльності в галузі забезпечення соціально-економічної безпеки;

7) суб'єктну координацію (діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки;

8) фінансування витрат на забезпечення цієї безпеки, контроль за цільовим витрачанням виділених коштів;

9) міжнародне співробітництво з метою забезпечення соціально-економічної безпеки тощо.

Усі види відносин, що виникають у сфері соціально-економічної безпеки, реалізуються в ході протидії органів державної влади різного роду її загрозам і небезпекам. Виявлення можливих загроз для неї і розробка заходів щодо запобігання ним мають першорядне значення для держави. У сфері соціально-економічної безпеки можна виділити такі особливості відносин, що підпадають під сферу дії державного управління:

1) це правовідносини безпосередньо пов'язані із реалізацією завдань і функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі управління в соціально-економічній сфері, а також застосування новаційного інструментарію;

2) це відносини, що передбачають дотримання принципу публічності, який охоплює прозорість і відкритість у сфері соціально-економічної діяльності всіх

суб'єктів економіки та суспільства (курсив наш – Є.О.).

У складі правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки є два основних типи відносин, а саме: відносини владного підпорядкування і відносини рівності сторін. Із останнього варіанту правовідносин існує можливість участі в них усіх суб'єктів в будь-якому поєднанні. Ці правовідносини у сфері соціально-економічної безпеки передбачають участь, зокрема, громадськості у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в даній сфері. Така участь визначається особливим правовим режимом та інструментарієм забезпечення. На наш погляд, до останнього можна віднести *адвокацію* (курсив наш – Є.О.). За свідченням К. Дубич, вона становить процес соціальних змін, які чинять вплив на погляди, відносини в суспільстві та співвідношення сил, при цьому зміцнюється стан розвитку громадянського суспільства і розширюються демократичні простори [4]. Для досягнення поставлених прагнень адвокатура потребує суб'єктної координації, що охоплює:

1) координацію зусиль;

2) стратегічне мислення;

3) поінформованість;

4) комунікацію;

5) здійснення роз'яснювальної кампанії і мобілізації тощо.

У цілому характеризуючи ситуацію із системою правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки та участі громадськості необхідно відзначити, що дана сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений механізм її державно-правового регулювання. У ній наявно багато недоліків, неузгодженостей, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою, прогалин у його правовому регулюванні, деякою декларативністю головного правового документа – Стратегії національної безпеки України на період до 2020 року [6].

Розглядаючи проблеми державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні й ураховуючи загальні положення щодо класифікації механізмів державного впливу залежно від методів і способів [3], слід виокремити *механізми*

державного регулювання (управління) в цій сфері (курсив наш – Є.О.). Слід особливо відзначити, що поняття механізму державного регулювання (управління) нормативно не визначене і неоднозначно трактується у вітчизняній державноуправлінській і правовій науці. Так, С. Алексєєв визначав його як основний, вирішальний вираз (вияв) правової дійсності, результативний нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини за допомогою застосування низки правових засобів [1].

Ураховуючи це, вважаємо, що організаційний механізм державного управління у сфері соціально-економічної безпеки відзначається такою специфікою:

1) реалізується за допомогою загальнообов'язкових норм права, які виходять від держави;

2) базується на можливості застосування примусової сили держави;

3) має межі впливу на суспільні відносини;

4) передбачає консультації з громадськістю та долучення її до процесів формування та контроль за реалізацією державної політики.

Під час розгляду змістовного боку функціонування виокремленого механізму неминухо постає питання про категорії, які визначають ефективність його організації та дії. Виходячи із цього, доцільно виділити такі ключові елементи організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки: 1) цілі, принципи державного регулювання; 2) суб'єктів, способи і методи державного регулювання; 3) систему законодавства, що регулює забезпечення даного виду безпеки; 4) правовідносини та їх учасників; 5) організаційні процедури тощо.

Слід особливо підкреслити, що найважливішим напрямком забезпечення соціально-економічної безпеки є діяльність держави, орієнтована на виявлення і попередження внутрішніх і зовнішніх загроз для цієї безпеки. Тому в загальнодержавній Стратегії національної безпеки України [6] мають бути виділені такі основні напрямки діяльності органів влади в цій сфері:

– по-перше, мова йде про виявлення випадків, коли фактичні чи прогнозова-

ні параметри економічного розвитку відхиляються від порогових значень соціально-економічної безпеки; а також про розробку комплексних державних заходів щодо виходу країни із зони небезпеки. Заходи і механізми, що забезпечують соціально-економічну безпеку, розробляються паралельно з державними прогнозами соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, а також реалізуються в програмі соціально-економічного розвитку України (зокрема, в Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 р. [7]);

– по-друге, це планування й організація роботи, спрямованої на здійснення комплексу заходів із метою нейтралізації чи недопущення виникнення загроз для соціально-економічної безпеки країни;

– по-третє, експертиза прийнятих рішень із тих чи інших питань (фінансових, кадрових, інформаційних тощо) з позиції соціально-економічної безпеки.

Конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного впливу на суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням цієї діяльності. Варто погодитися з тим, що організаційні та правові засоби, як складові елементи комплексного механізму державного регулювання, передбачають процес забезпечення соціально-економічної безпеки в певній послідовності [3]. Підкреслимо, що забезпечення соціально-економічної безпеки в Україні здійснюється відповідно до Основного її Закону (Конституції), загально визначених принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів, вітчизняних законів, нормативно-правових актів Президента України й Уряду України та інших нормативно-правових актів. Усі ці вищевказані суб'єкти правотворчості є суб'єктами державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. Їх результативна взаємодія дозволяє ґрунтовно розробити правовий документ особливого значення в системі правових актів – загальнодержавну стратегію соціально-економічної безпеки, яка є складовою частиною національної безпеки в цілому. Ця стратегія має

бути орієнтована на реалізацію здійснюваних у країні економічних перетворень у найближчі п'ять-десять років. Державна стратегія – це офіційно визнана система стратегічних пріоритетів, цілей, суб'єктів і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки і рівень сталого розвитку держави на довгострокову перспективу. Ця стратегія повинна включати:

1) характеристику зовнішніх і внутрішніх викликів та загроз соціально-економічній безпеці як сукупності умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; визначення і моніторинг факторів, що підривають стійкість соціально-економічної системи держави, на середньо- і довгострокову (п'ять-десять років) перспективу;

2) визначення критеріїв і параметрів, що характеризують національні інтереси в галузі економіки і відповідають вимогам безпеки;

3) суб'єктів формування та реалізації соціально-економічної політики, в разі необхідності особливості здійснення інституціональних (інституційних та організаційних) перетворень; необхідні механізми, що нейтралізують або зменшують вплив факторів, які знижують рівень стійкості національної економіки (дет. про інституційні зміни та механізми в системі державного управління йдеться в наукових роботах С. Домбровської, Р. Лукиши, В. Мороз, А. Помази-Пономаренко та ін. [3]). Разом із тим можемо відзначити, що затверджена указом Президента Стратегія національної безпеки України [6] не відповідає повністю всім вищезазначеним вимогам. Дійсно, визначено, що реалізація цієї стратегії повинна здійснюватися через систему заходів, але не конкретизовані критерії такої реалізації (якісні індикатори та кількісні показники – макроекономічні, демографічні, зовнішньоекономічні, екологічні, технологічні та ін.).

Як відомо, об'єктами соціально-економічної безпеки можуть бути визначені особистість, суспільство, держава й основні елементи економічної системи, включаючи систему інституціональних відносин при державному регулюванні

соціально-економічної діяльності. Тому державна стратегія у сфері соціально-економічної безпеки спирається на систему політичних установок країни щодо її гарантування та підтримки, а також захисту загальнонаціональних інтересів. Зважаючи на викладене, можемо стверджувати, що дана Стратегія повинна детермінувати такі пріоритетні напрямки у сфері внутрішньої і зовнішньої політики держави в соціально-економічній сфері:

1) удосконалення політичної системи;

2) оптимізацію системи та механізмів державного управління;

3) консолідацію зусиль та ресурсів центру і регіонів, що необхідні для вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни;

4) підвищення можливостей держави у сфері оборони та безпеки;

5) розвиток нових технологій і створення базису для національної конкурентоспроможності;

6) забезпечення збереження багатівітчизняної культури і духовності;

7) підвищення рівня й якості життя українських громадян, якому має передувати розробка та закріплення відповідних стандартів, орієнтування при цьому на кращі практики їх реалізації.

При цьому в державній стратегії у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки повинна бути визначена оцінка сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів та загроз національній безпеці, а також потенційних ризиків, що можуть трансформуватися в загрози та чинити негативний вплив на сталий розвиток держави.

Слід підкреслити, що аналізована стратегія є середньостроковою (розрахована на 5 років) і кардинально відрізняється від раніше прийнятих правових документів у сфері соціально-економічної безпеки тим, що закріплює принцип забезпечення національної безпеки, дотримання якого, на наш погляд, вимагає також визначення в цьому нормативно-правовому документі принципу системності, науковості, результативності, ефективності та ін., зважаючи на прийняту Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (2015 р.), Державну стратегію соціально-економічного розвитку України (2014 р.) тощо [7].

Власне кажучи, необхідно внести корективи до Стратегії національної безпеки України в напрямку визначення в ній сфер забезпечення соціально-економічної безпеки відповідно до встановлених векторів розвитку, безпеки, гідності і відповідальності.

Крім того, Стратегія національної безпеки України [6] повинна сформувати новий організаційний механізм реалізації консолідованих зусиль держави і суспільства з метою підтримки системи безпеки. На наше переконання, в аналізованому нормативно-правовому документі наявні поки що тільки відсильні норми на цей механізм міжсекторної взаємодії. На підставі пропозицій С. Арнштейн, К. Дубич та ін. [4; 8] можемо зауважити, що даний механізм є багаторівневим (зважаючи на рівні державного управління), а також передбачає різний ступінь і форми адвокації, тобто участі громадськості у формуванні та забезпеченні соціально-економічної безпеки. Вважаємо, що уточнення таких складових елементів механізму реалізації адвокаційності (консолідованих зусиль держави і суспільства) в межах Стратегії національної безпеки України [6] покликано забезпечити її соціально-економічну безпеку на системній основі та стане підґрунтям для розробки загальнодержавної результативної концепції національної безпеки. Оскільки адвокаційність в означеній сфері передбачає безтермінову реалізацію процесу щодо відстоювання прав людей (групи людей) із метою вдосконалення та розвитку державної політики й управління, формування ефективного законодавства та актуалізації суспільної думки, соціальних процесів і явищ.

Забезпечення адвокаційності у сфері соціально-економічної безпеки має відбуватися з урахуванням вимог Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5]. Разом із тим на підставі аналізу Стратегії національної безпеки України до 2020 року [6] можемо відзначити, що вона відповідає не всім вимогам, які висувуються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, в тому числі громадськості, крите-

ріїв, індикаторів, показників і механізмів моніторингу й оцінювання цього виду безпеки. Це зумовлює уточнення суб'єктів, інструментів і алгоритму забезпечення адвокаційності в організаційному механізмі державного управління у сфері соціально-економічної безпеки України.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного аналізу організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки стверджується, що він підпорядковується специфіці предмета державного регулювання та відзначається адвокаційністю. Акцентуючи увагу на цій специфіці, відзначимо, що конструктивні елементи організаційного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки одночасно виступають в якості засобів комплексного організаційно-правового впливу на суспільні відносини та забезпечення участі громадськості у формуванні такого впливу. Ці відносини регулюються відповідною прийнятою у 2015 році загальнодержавною Стратегією національної безпеки України до 2020 року і Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4; 6].

Установлено, що ця Стратегія відповідає не всім вимогам, які висувуються до подібного виду нормативно-правових актів, зокрема в чіткості й обґрунтованості визначення учасників забезпечення соціально-економічної безпеки, критеріїв, індикаторів, показників і механізмів її моніторингу й оцінювання, що включають суб'єктів, інструменти, алгоритми реалізації тощо. Зважаючи на це, запропоновано вдосконалити Стратегією національної безпеки України до 2020 року з урахуванням вимог Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», зокрема щодо забезпечення адвокаційності цієї політики у сфері соціально-економічної безпеки.

#### **Список використаної літератури:**

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Т. I. Москва: Юрид. лит. 1981. 361 с.
2. Дегтяр О.А., Непомнящий О.М. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком. Вісник Національного університету цивільного захисту Украї-

- ни. Серія «Державне управління». 2017. Вип. 1(6). С. 1–9.
3. Домбровська С.М., Помаза-Пономаренко А.Л., Лукиша Р.Т., Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
  4. Дубич К. Соціальна адвокація як форма громадського контролю за наданням соціальних послуг в установах паліативної та хоспісної допомоги. Соціальна політика щодо тяжкохворих (невиліковних) громадян: громадськість та опікунські (наглядіві) ради як інструмент залучення додаткових ресурсів для діяльності закладів соціального захисту та охорони здоров'я: матеріали III Щоріч. наук.-практ. конф. (Київ, 26.03.2014 р.). Київ: Талком, 2014. С. 30–33.
  5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
  6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287. Президент Українию. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
  7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Президент Українию. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
  8. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA. Journal of the Royl Town Planning Institute. 1971. Vol. 57. Issue 4. pp. 176–182.
- 

**Евсюков А. П. Роль адвокационности в организационном механизме государственного управления в сфере социально-экономической безопасности**

*Обосновано, что в сфере социально-экономической безопасности следует применять, прежде всего, организационные государственно управленческие инструменты. Определено, что среди этих инструментов государственного управления в сфере социально-экономической безопасности особое место занимает адвокационность. Она составляет основу для организационного механизма государственного воздействия. Уточнены особенности адвокационного формирования такого механизма, а также основные проблемы его субъектного состава и взаимодействия. Проанализированы отечественные правовые основы, необходимые для адвокационно-организационного обеспечения социально-экономической безопасности Украины.*

**Ключевые слова:** государственное управление, организационный механизм, инструменты, субъекты, адвокация, социально-экономическая безопасность.

**Yevsiukov O. The role of advocacy in organizational mechanism of public administration in the sphere of social and economic security**

*It was proved that in the field of social and economic security, it is necessary to apply the following state organizational instruments. It was determined that among these instruments of state administration in the field of social and economic security advocacy is a special place. It was defined that advocacy make up the foundation for the relevant organizational state mechanism. The main peculiarities of advocacy formation of this mechanism were specified, as well as the main problems of its subjective composition and interaction. The domestic legal frameworks of advocacy and organizational necessary for social and economic security of Ukraine were analyzed.*

**Key words:** public administration, organizational mechanism, instruments, subjects, advocacy, social and economic security.