

**Крук С.І.**

Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті проведено аналіз методологічних основ і передумов використання інституційного підходу до ефективного державного управління у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи науково-методологічного забезпечення системи державного управління в цій сфері, як визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень, упровадження результатів в управлінську інституційну діяльність тощо.*

**Ключові слова:** державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, органи державної влади.

**Постановка проблеми.** Останні десятиліття діяли механізми державного управління у сфері національної безпеки України, які було розроблено й адаптовано до мирного часу в умовах відсутності потенційної військової агресії з боку сусідніх держав на суверенну територію нашої країни. Більшість наукових розробок у цій сфері проводилися в умовах стабільної і прогнозованої військово-політичної обстановки на всій території України, що змінилася під дією факторів у березні 2014 року. Це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості забезпечення національної безпеки розглядаються різними галузями науки. Слід зазначити, що ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з іншого – зовнішньої безпеки. Окремі аспекти державного регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Бакуменко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторац, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

**Постановка завдання.** Необхідно провести комплексне методологічне дослідження засад і передумов дієвої реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері націо-

нальної безпеки України. Це й становить мету дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У продовження висловленої гіпотези щодо особливостей побудови інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки України можемо зазначити, що певний методологічний інтерес представляє не тільки структура й інтеграційність цих механізмів забезпечення національної безпеки, а й сутнісна характеристика передумов дієвої реалізації.

У багатьох дослідників є власний погляд на структуру таких механізмів і передумови. Так, одні вчені [1], структуруючи ці механізми та передумови за онтологічної ознакою, виділяють функціонально-діяльнісний, нормативно-правовий, ціннісно-світоглядний та інституційно-організаційний компоненти взаємодії елементів системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Інші підкреслюють єдність теоретико-політичного, організаційного та технологічного складників системи державного управління в цій сфері. Крім того, науковці [1] пропонують такі парадигми її вивчення, як інституційна, системна, структурно-функціональна, діяльнісна, ситуаційна, конфліктологічна, ризикологічна, які утворюють відповідний комплексний підхід, необхідний для характеристики елементів вищевказаної системи. Третя група авторів [3; 4] уважає, що інституційні механізми державного управління забезпеченням національної безпеки утворюють систему державного управління, за умови

виваженого функціонування недержавного сектора (політичних партій і суспільно-політичних рухів, організацій, які взаємодіють із державною владою), а також державних інституцій, які мають право застосовувати владні технології, механізм електоральних процесів як спосіб утворення влади, механізм поділу влади як спосіб створення владного балансу в системі стримувань і противаг, механізм легітимації влади тощо.

Підкреслимо, що є думка, за якої структура механізму державного управління – це: а) сукупність елементів, дій і процедур із вироблення рішення, його реалізації, аналізу та контролю над результатами і наслідками прийняття рішення; б) державні органи як ланка державного механізму, які беруть участь у здійсненні певних функцій держави; в) державні установи і підприємства, що виконують загальносоціальні функції у сфері економіки, охорони здоров'я, освіти, культури, науки; г) державні службовці, зайняті професійною службовою діяльністю щодо забезпечення виконання повноважень державних органів; д) організаційні і фінансові ресурси, необхідні для діяльності державного апарату [2]. Крім того, пропонують таку структуру механізмів державного управління:

- теоретико-методологічний блок елементів;
- комунікативний блок елементів;
- інституційний блок елементів;
- нормативно-правовий блок елементів;
- організаційно-функціональний блок елементів.

Зважаючи на запропоноване вище визначення, можемо аргументувати власну будову інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Їх утворюють декілька блок-елементів, зокрема науково-методологічний, правовий, інформаційно-комунікативний, організаційний, технологічний (рис. 1).

Науково-методологічний блок – це ніщо інше як наукова, методична, теоретична, а також політико-організаційна основа формування та розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Головним тут є розуміння того, що сучасне суспільство досягло такого рівня свого розвитку, що стає здатним передбачати ризики і виклики, що загрожують трансформацією в соціальні катастрофи, а також вирішувати різноманітні конфлікти. Наявність науково-методологічного блоку є необхідною умовою виключення або зведення до мінімуму загрози стихійності в організації і розвитку системи забезпечення національної безпеки, недопущення гіпертрофії суб'єктивного складника в цьому процесі.

Слід визнати, що в теорії та практиці науки державного управління натепер усе більше уваги приділяється публічним аспектам нацбезпеки (див. Розділ «Про демократичний цивільний контроль» Закону України «Про національну безпеку України» [5]). Крім того, у продовження думок О. Євсюкова [3] зауважимо, що за розумного підходу до вирішення будь-якої проблеми необхідна опрацьована, науково обгрунтована понятійна база. Ця вимога стосується не тільки наукових розробок, а й нормативно-правової документації, яка має містити виважені теоретично обгрунтовані визначення основних термінів і понять. Тільки в такому разі можуть бути досягнуті взаєморозуміння й єдиний підхід до забезпечення нацбезпеки.

Формування і функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є відповіддю суб'єкта безпеки (групи, організації, держави та ін.) на соціальні виклики і загрози об'єкта, стан якого не задовольняє його. Однак розгортання діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передусім визначенню бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних цілей забезпечення такої безпеки.

Зважаючи на загальні положення науки «Державне управління», можемо стверджувати, що форми і методи державного управління будуть більш досконаліми, якщо будуть засновані на глибокому і систематичному вивченні фактичної ситуації, розумінні глибинних причин і тенденцій її зміни і прогнозування розвитку об'єкта (національної безпеки). Таке прогнозування – це форма гіпотетичного відображення політики забезпечення нацбезпеки майбутнього, що розкриває сукупний вплив тих факторів, які впливають на розвиток об'єкта (нацбезпеку). Тобто прогнозування – це різновид гіпотетичної і проектної методики відображення майбутнього. Реалізація такої функції вимагає врахування як наукових рекомендацій, так і накопиченого практичного досвіду забезпечення системи безпеки. На відміну від інших видів передбачення, прогнозування в державному управлінні не тільки розкриває характер причинності в розвитку подій, а й фіксує послідовність дій органів публічного урядування, а також вміщує пошук порогових значень об'єкта державного управління, напрями трансформації зовнішнього середовища і пошук найбільш загальних показників діяльності контрагентів держави.

Прогнозування передбачає визначення об'єктивних факторів (наприклад, оцінювання показників

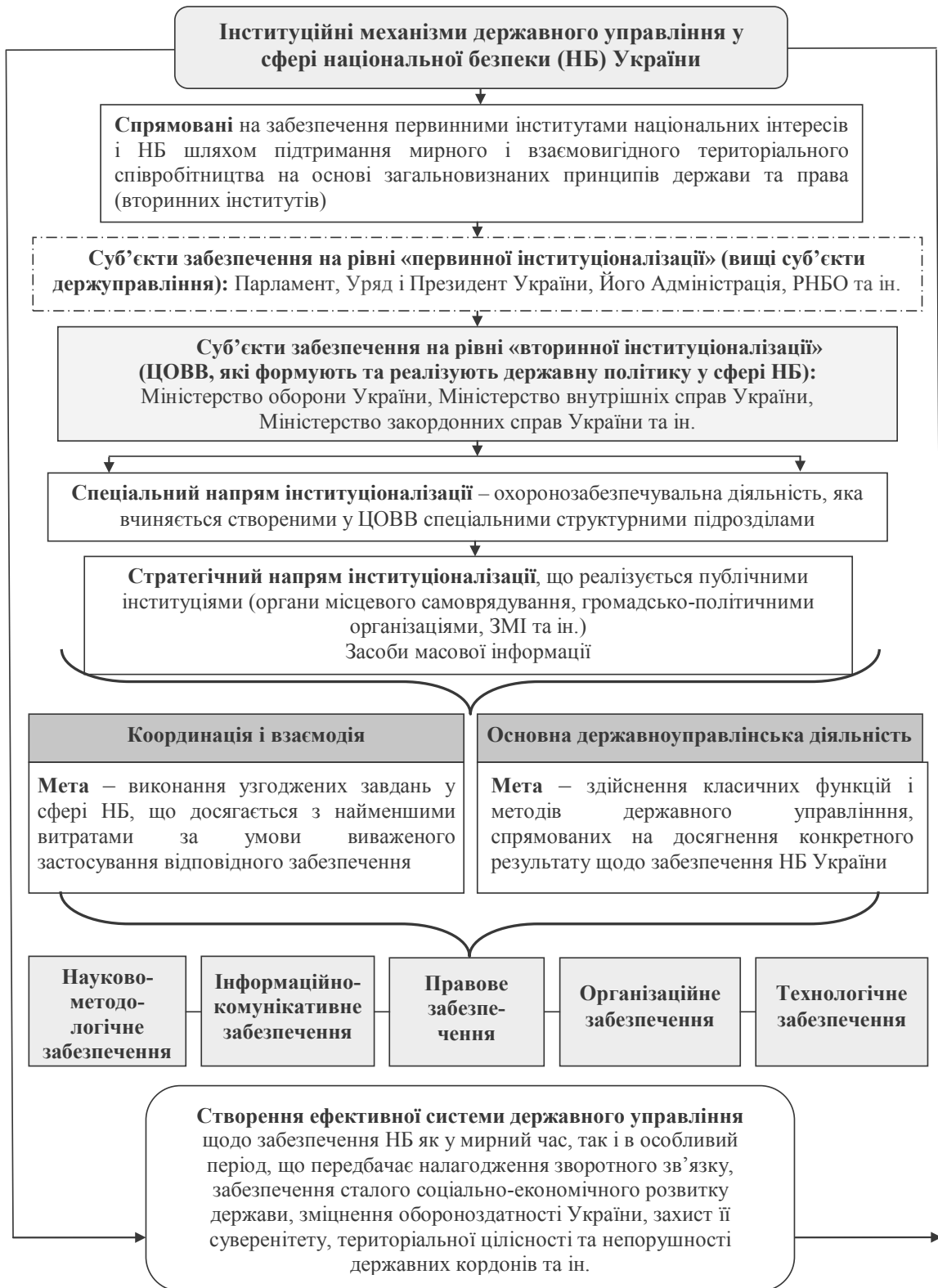


Рис. 1. Інституційні механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

рівня й якості життя населення, безробіття, освіченості і здоров'я нації, соціально-економічного розвитку територій тощо), а також урахування суб'єктивних. Щоб з'єднати їх на практиці, потрібно

враховувати територіальні аспекти проблеми, спонукаючи аналітиків уточнювати наслідки політики державного втручання (невтручання) у сферу національної безпеки для конкретних верств населення,

які проживають у конкретній місцевості. Через це прогнозування практично завжди має міжгалузевий і міждисциплінарний характер, даючи можливість комплексно визначати взаємозв'язок об'єкта державного управління з широким комплексом умов і факторів, що забезпечують його безпеку, розвиток і зміни.

Цілі і характер інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки визначають масштаби прогнозів. За цією ознакою розрізняють такі прогнози: макроекономічні, регіональні, здійснювані на рівні окремої організації (установи), щодо виробництва окремого виду послуг тощо. Крім того, прогнози диференціюють на довго-, середньо- і короткострокові, а також оперативні; кожен із них сприяє формуванню відповідного типу інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки.

На відміну від прогнозування, планування забезпечення нацбезпеки є різновидом гіпотетичного передбачення, що відображає конкретні параметри активності й зобов'язання суб'єктів, які діють у певних умовах, і часові межі для досягнення формалізованих цілей інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Це проектно-конструкторська діяльність, мета якої – окреслити цільову перспективу, що не передбачає майбутні рішення, зважаючи на вплив прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому.

Державноуправлінські технології, пов'язані з цією формою передбачення, безпосередньо пов'язані з виробленням конкретних параметрів організаційної структури державних установ і поведінки окремих осіб (кадрів), а також визначенням необхідних ресурсів, форм контролю, співвіднесених із просторово-часовими показниками для забезпечення нацбезпеки. Такий спосіб формування політики забезпечення національної безпеки розрахований на повне усунення ефекту невизначеності ситуації, що має місце під час прогнозування. Поряд із постановкою цілей і завдань, яким приділяється увага, планування органічно пов'язане з механізмами рециклізації, тобто зі змінами первинних параметрів процесу досягнення мети на основі інформації, що надходить залежно від її реалізації. Зміст технологій і процедур планування конкретизують залежно від його характеру (стратегічного або тактичного). Так, стратегічному плануванню властива орієнтація на довгострокові способи дій, унікальні і більш невизначені завдання, облік безлічі чинників і суперечливих критеріїв оцінки, передбачення наслідків тощо. Тому в масштабах держави

більш ефективним виявляється середньострокове і короткострокове планування заходів і дій щодо забезпечення нацбезпеки.

Таким чином, науково-методологічна розробка питань щодо ролі інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, значенні як організаційного інструменту забезпечення реалізації управлінської мети із забезпечення нацбезпеки, умови і способи ефективного застосування його потенціалу в управлінській практиці стає складником комплексного механізму. Мають рацію дослідники [3], коли пропонують розглядати інституційний механізм управління не тільки в практичній, а й у теоретичній площині, розуміючи його як певну логічну конструкцію, виведену за допомогою розумового процесу на основі теоретичного осмислення й аналізу основних положень і понять теорії управління. При цьому інституційний механізм управління проявляє себе як самостійна теоретична категорія, через що в дослідженні цього поняття слід спрямувати зусилля на виявлення його сутності і змісту, на встановлення його елементів і інтеграційних властивостей.

**Висновки.** Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування і розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме науково-методологічне забезпечення (див. рис. 1), яке міститиме:

- формування системи цільових фундаментальних і прикладних досліджень і її державної підтримки в інтересах організації наукового забезпечення досягнення стратегічних національних пріоритетів;
- створення мережі національних дослідницьких університетів і центрів, що забезпечують у межах коопераційних зв'язків підготовку фахівців для роботи у сфері забезпечення нацбезпеки;
- визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень, які сприятимуть ефективному вирішенню проблем у сфері забезпечення нацбезпеки;
- упровадження результатів наукових досліджень у сфері забезпечення нацбезпеки в практиці соціального і політичного управління;
- залучення науковців до розробки національних і регіональних програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем;
- реалізацію програм, орієнтованих на підготовку кадрів для потреб регіонального розвитку, органів і сил забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та ін. сферах;
- створення державної системи наукової підтримки прийнятих рішень у сфері забезпечення нацбезпеки.

**Список літератури:**

1. Домбровська С.М., Полторак С.Т. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. №1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
2. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, 2010. 820 с.
3. Євсюков О.П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
4. Лисак П.П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 162–166.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

**ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье проведен анализ методологических основ и предпосылок использования институционального подхода к эффективному государственному управлению в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять такие элементы научно-методологического обеспечения системы государственного управления в этой сфере, как определение приоритетных направлений научных исследований, внедрение их результатов в управленческую институциональную деятельность и т. п.*

**Ключевые слова:** государственное управление, система, институциональная деятельность, национальная безопасность, органы государственной власти.

**METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

*The article analyzes the methodological foundations and prerequisites of using the institutional approach to effective public administration in the sphere of national security. It was determined to allocate among them the following elements of scientific and methodological support of the system of public administration in this sphere: identification of priority directions of scientific research, introduction of their results into managerial institutional activity, etc.*

**Key words:** public administration, system, institutional activity, national security, public authorities.