

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07:351.86:355.45

**С. І. Крук**

кандидат педагогічних наук, начальник  
Головного управління Державної служби України  
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

**В. П. Садковий**

доктор наук з державного управління, професор,  
ректор Національного університету цивільного захисту України

## НАУКОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті проведено аналіз наукових основ і передумов використання інституційного підходу до формування системи державного управління у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи науково-методологічного забезпечення системи державного управління в цій сфері: визначення пріоритетних напрямів державної політики в цій сфері, упровадження її результатів в управлінську інституційну діяльність тощо. Уточнено структуру системи державного управління у сфері національної безпеки, а також його механізмів, що приводять у рух елементи даної системи.*

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

**Постановка проблеми.** Терміном «система державного управління» активно послуговуються вчені у своїх наукових роботах, визначаючи її як сукупність принципів, мети, суб'єктів, об'єкта, функцій, методів і засобів державного управління, які приводять у дію відповідні механізми. Останні є формою вияву цих елементів. Особливо актуальним завданням сьогодні є визначення як механізму функціонування системи державної влади, так і визначення структури та властивостей цієї системи як комплексного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Уважається, що розуміння сутності і закономірностей формування цієї системи дозволяє не тільки визначити оптимальний процес функціонування, але і визначити шляхи розвитку системності державної влади. Це свідчить про актуальність наукового дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукові та методологічні аспекти забез-

печення національної безпеки розглядають 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, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3]. При цьому важливим є вирішення питання щодо проведення комплексного наукового дослідження передумов дієвого функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки України, що можливо за умови наукового обґрунтування засад формування цієї системи. Це й становить мету дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** У продовження висловленої гіпотези щодо ролі та місця механізмів державного управління національною безпекою можемо зазначити, що певний науковий інтерес представляє визначення структури системи забезпечення національної безпеки. У багатьох дослідників є власний погляд на структуру системи державного управ-

ління національною безпекою та передумов її оптимальної дії. Так, одні вчені [1], структуруючи такі 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: інституційну, системну, структурно-функціональну, діяльнісну, ситуаційну, конфліктологічну, ризикологічну, які утворюють відповідний комплексний підхід, необхідний для характеристики елементів вищевказаної системи. Третя група авторів [3; 4] вважає, що система державного управління, зокрема забезпечення національної безпеки, є елементом державної системи, яку утворюють представники недержавного сектора (політичних партій і суспільно-політичних рухів, організацій, які взаємодіють із державною владою), а також державні інституції, які мають право застосовувати владні технології тощо.

Підкреслимо, що є думка, за якої структура системи державного управління – це: а) сукупність елементів, дій і процедур із вироблення рішення, його реалізації, аналізу та контролю над результатами і наслідками прийняття рішення; б) сукупність державних органів як ланка державного механізму, які беруть участь у здійсненні певних функцій держави; в) низка державних установ і підприємств, що виконують загальносоціальні функції у сфері економіки, охорони здоров'я, освіти, культури, науки; г) сукупність організаційних, фінансових та ін. ресурсів, які необхідні для діяльності-державного апарату [2]. Крім того, учені пропонують таку структуру системи державного управління, а тому і механізмів:

- 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 структури державного управління забезпеченням національної безпеки. Її утворюють декілька блок-елементів: науково-методологічний;

правовий; інформаційно-комунікативний; організаційний; технологічний (рис. 1).

Науково-методологічний блок – це наукова, методична, теоретична, а також політико-організаційна основа формування та розвитку системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Слід зазначити, що сучасне суспільство досягло такого рівня свого розвитку, за якого стає здатним передбачати ризики і виклики, що загрожують трансформацією у 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 наразі в теорії та практиці науки державного управління все 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 глибоко опрацьована, науково обґрунтована понятійна база. Ця вимога стосується не тільки наукових розробок, а й нормативно-правової документації, яка має містити виважені теоретично обґрунтовані визначення основних термінів і понять. Тільки в цьому разі можуть бути досягнуті взаєморозуміння і єдиний підхід до забезпечення нацбезпеки.

Формування і функціонування системи 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 розгортанню діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передую визначення бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Тому завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних його цілей, що полягають у забезпеченні такої безпеки.

Зважаючи на загальні положення науки «Державне управління», можемо стверджувати, що форми і методи державного управління будуть більш досконалими, якщо будуть засновані на глибокому і систематичному



Рис. 2.1. Система державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

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, який 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 містить пошук порогових значень об'єкта державного управління, напрями трансформації зовнішнього середо-

вища і пошук найбільш загальних показників діяльності контрагентів держави.

Цілі і характер системи державного управління забезпеченням національної безпеки й інституційних механізмів визначають масштаби прогнозів. За цією ознакою розрізняють такі прогнози: макроекономічні, регіональні, здійснювані на рівні окремої організації (установи), прогнози 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 і 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, не передбачаючи майбутніх рішень, а зважаючи на вплив прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому.

Державноуправлінські технології, пов'язані з цією формою передбачення, безпосередньо стосуються вироблення конкретних параметрів організаційної структури державних установ і поведінки окремих осіб (кадрів), а також визначення 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 у прогнозуванні. Поряд із постановкою цілей і завдань, яким приділяється увага, планування органічно пов'язане з механізмами рециклізації, тобто 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, передбачен-

ня наслідків тощо. Тому в масштабах держави більш ефективним є 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 є 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 та інтеграційних властивостей.

**Висновки і пропозиції.** Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме наукове обґрунтування його системи, представлене на рис. 1. Визначено, що забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики через відповідні механізми державного управління в галузі гарантування та підтримки такої безпеки, що є сукупністю елементів системи такого управління, які приводяться в рух. Крім того, механізми державного управління у сфері національної безпеки є сукупністю скоординованих і об'єднаних єдиним задумом політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційних, спеціальних та інших заходів. Так, політика держави із забезпечення національної безпеки – це діяльність політичного керівництва країни щодо визначення цілей і постановки принципів завдань із захисту і розвитку національних інтересів у сфері національної безпеки та вироблення політичних управлінських рішень, форм, методів, способів технологій досягнення цих цілей.

**Список використаної 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 із державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові 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/>.
- 

**Крук С. И., Садковой В. П. Научные основы формирования системы государственного управления в сфере национальной безопасности и ее обеспечения**

*В статье проведен анализ научных основ и предпосылок использования институционального подхода к формированию системы государственного управления в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять такие элементы научно-методологического обеспечения системы государственного управления в этой сфере: определение приоритетных направлений государственной политики в этой сфере, эффективное внедрение ее результатов в управленческую институциональную деятельность и т. п. Уточнена структура системы государственного управления в сфере национальной безопасности, а также его механизмов, которые приводят в движение элементы данной системы.*

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

**Kruk S. I., Sadkovyi V. P. Scientific bases of formation of the of public administration in the sphere of national security and its supply**

*The article analyzes the scientific foundations and prerequisites of using the institutional approach to formation of the system of 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 state policy in this area, introduction of its results into managerial institutional activity, etc. The structure of the public administration system in the sphere of national security, as well as its mechanisms, which set in motion the elements of this system, has been clarified.*

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