

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Чижник Ф.Р.,*

*перший проректор*

*Національної академії державного*

*управління при Президентові України,*

*доктор юридичних наук, професор, член-*

*кореспондент Академії правових наук*

*України,*

*заслужений юрист України*

*Ситник Т.Я.,*

*декан факультету вечірньої форми*

*навчання Національної академії*

*державного управління при Президентові*

*України, кандидат технічних наук, доцент*

*Олуйко В.М.,*

*народний депутат України,*

*кандидат наук з державного управління,*

*доцент*

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ РОЗРОБКИ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

Визнання державного управління як виду діяльності і галузі науки свідчить про гостру необхідність в ефективному вирішенні проблем державного будівництва для забезпечення сталого і безпечного розвитку суспільства шляхом встановлення тісного взаємозв'язку між теорією та практикою, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки.

Теорія і практика державного управління формувалися протягом декількох тисячоліть. Проте тільки в минулому столітті державне управління стало окремим видом професійної діяльності та виділилося в окрему галузь науки. Певною мірою те ж саме можна сказати і про основи теорії національної безпеки, оскільки проблема наукового обґрунтування шляхів забезпечення сталого і прогресивного розвитку як національних держав, так і міжнародного співтовариства, значно актуалізувалася після пережитих людством двох світових війн, появі відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності (тероризм, організована злочинність та інші). Цьому сприяло і те, що серед високорозвинених країн головним чином ті, які мають кращу організацію та управління у сфері забезпечення національної безпеки<sup>1</sup>.

Загальновідомо, що існують два принципово різні підходи до розуміння змісту

<sup>1</sup> Манилов В.А. Безопасность в эпоху партнерства: Моногр. - М.: ТЕРРА, 1999. - 368 с.; Дзалиев М.И., Потрубач Н.Н. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности: Курс лекций. - М.: 1996. - 185 с.; Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. - М.: МГИМО, 2003. - 528 с.; Горбулін В.П., Белов О.Ф., Лисицин Е.М. Актуальні питання організації стратегічного планування державної політики національної безпеки України // Стратегічна панорама. - 1999. - № 3. - С. 12-19.; Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою: Моногр. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 408 с.



державного управління: так званий американський, в межах якого державне управління розглядається як галузь, яка включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, що передбачає поєднання (взаємодоповнення та взаємозв'язок) політичних, правових та адміністративних функцій при дослідженні і практичній реалізації державного управління, та європейський, коли вказане управління розглядається головним чином як підгалузь права (фактично як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави)<sup>2</sup>.

Право, безумовно, продовжуватиме відігравати свою ключову роль у державному управлінні. Але, на думку авторів, з огляду на необхідність реалізації системного підходу при розв'язуванні комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, перший підхід більшою мірою відповідає функціям та завданням державного управління.

Принциповою ознакою державного управління є його цілеспрямованість. Саме тому системний підхід при аналізі соціальних систем зобов'язує розглядати управління як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління<sup>3</sup>. У цьому випадку таким суб'єктом є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені функції державного управління, а об'єктом – суспільні відносини, в процесі яких виникають певні інтереси і, відповідно, певні потреби, спрямовані на їх задоволення (в їжі, в житті, у безпеці тощо).

Важливо, що в сучасній теорії систем суспільство прийнято розглядати як складну, динамічну відкриту систему, здатну до самоорганізації, а для опису функціональних властивостей самозбереження останньої широко використовувати поняття гомеостазу, під яким розуміють збереження життєво важливих для існування системи параметрів в деякому інтервалі, який забезпечує збереження системою цілісності, оскільки вихід за вказані межі призводить до руйнування (загибелі) системи<sup>4</sup>.

Під самоорганізацією розуміється вища форма адаптації системи до змін у самій системі і впливу зовнішнього середовища шляхом цілеспрямованих змін в системі, які забезпечують виконання поставлених завдань. Вона можлива тільки в складних системах, для яких характерною є масовість однорідних елементів, які можуть бути складними при простих взаємодіях<sup>5</sup>. У такому випадку держава виконує роль структури, а державне управління – механізму суспільного самоуправління<sup>6</sup>.

Принципово важливим є і те, що обов'язковою умовою здійснення процесу самоорганізації є ідентифікація динаміки системи в умовах, які постійно змінюються. З цього приводу В. Могилевський зазначає: "Из-за необходимости решения сложной процедуры идентификации (от самоидентификации народа, общества, личности до природных явлений) исходят все современные постановки задачи управления, а общей методики решения

<sup>2</sup> Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.; Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Наук.керів. В.В.Цветков. - К.: Оріяни, 1998. - 364 с.

<sup>3</sup> Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.; Шамхалов Ф. Теория государственного управления: Моногр. - М.: Экономика, 2002. - 638 с.; Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. - М.: Экономика, 2000. – 302 с.; Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях / Сокр.пер.с англ. 15-го изд. - М.: Экономика, 1995. - 335 с.; Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.А.Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.; Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. - К.: Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.; Могилевський В.Д. Формалізація динамічних систем: Моногр. - М.: Вузовська книга, 1999. - 216 с.; Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем: Моногр. - М.: Мысль, 1978. – 356 с.

<sup>4</sup> Прангишвили И.В. Системный анализ и общесистемные закономерности. - М.: Синтег, 2000. – 521 с.; Могилевський В.Д. Динамічні системи: технології трансформації і руйнування // Проблеми безпеки при надзвичайних ситуаціях. - 2002. - № 1. - С. 86-99.

<sup>5</sup> Пригожин И, Стенгерс И. Порядок из хаоса. - М.: Прогресс, 1986. – 431 с.

<sup>6</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.



идентификационной задачи нет”<sup>7</sup>.

Державна влада є головним інструментом забезпечення існування держави, охорони політичної системи, економічної та соціальної структури, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства, збереження його цілісності. Вона здійснює вплив на суспільні процеси (відносини) за допомогою спеціально створених інститутів (органів, установ, організацій), використовуючи наявні у її розпорядженні ресурси (матеріальні, фінансові, інтелектуальні та інші). Тому державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, а сфери діяльності держави трансформуються в сфери державного управління. З огляду на це, для оцінки якості державного управління у сфері забезпечення національної безпеки необхідним є врахування багатьох факторів, але у будь-якому випадку – природно-географічних і соціально-економічних умов та накопичених суспільством матеріальних і духовних цінностей. Варто також враховувати, що ефективне управління завжди має динамічний характер, а процеси в суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі<sup>8</sup>. Тому для системи державного управління постійно існує необхідність у випереджаючому рівні управління<sup>9</sup>, що неможливо без наукового аналізу управлінських ситуацій для визначення способів ефективного розв’язання управлінських проблем.

Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки, як і будь-яке управління, є формою існування системи суб’єкт-об’єктних управлінських відносин. Це інтегрований процес, який складається з сукупності елементів, що конкретизуються на циклах вказаного управління через визначення його суб’єктів і об’єктів. Його дослідження дозволяє адекватно оцінювати проблемні ситуації, які виникають при розв’язанні комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, а ефективність залежить від багатьох факторів, зокрема від дієздатності державної влади та наявних у її розпорядженні ресурсів (можливостей), розвитку основ громадянського суспільства, а отже, і рівня активності суспільної діяльності та інших чинників<sup>10</sup>.

З огляду на сказане, у загальному вигляді процес державного управління у сфері забезпечення національної безпеки можна відобразити такою схемою (як сукупність певних етапів): управлінська ситуація – національні цінності (інтереси) – сукупність проблем, пов’язаних із бажанням і прагненням задоволення інтересів (потреб) – цілі, спрямовані на розв’язання вказаних проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами) – розробка та прийняття управлінських рішень, спрямованих на досягнення цілей – система управлінських впливів на суспільство – активний моніторинг з метою виявлення нової проблемної ситуації. Варто зазначити, що вказані проблемні ситуації часто є наслідком загроз сталому і прогресивному розвитку людини, суспільства або держави, тобто національним інтересам.

На думку В.Цветкова, державне управління може здійснюватися у двох режимах – нормальному та надзвичайному<sup>11</sup>, що допомагає зрозуміти суть проблемної ситуації розвитку процесу державного управління, яка виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану вказаного процесу, коли стає явною необхідність зміни цілей та параметрів суспільної діяльності. Очевидно, вказані проблемні ситуації виникають за умов, коли поставлені нові

<sup>7</sup> Могилевский В.Д. Динамические системы: технологии трансформации и разрушения // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2002. - № 1. - С. 92

<sup>8</sup> Тоффлер А. Футурошок. - СПб.: Лань, 1997. - 464 с.

<sup>9</sup> Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. - К.: Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.

<sup>10</sup> Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою: Моногр. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 408 с.

<sup>11</sup> Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.



цілі розвитку або внаслідок розвитку тих чи інших подій, що призводять до кризових явищ чи навіть криз. В останньому випадку і виникає необхідність в управлінні за надзвичайних умов.

Інтерпретуючи сказане на процес забезпечення національної безпеки, можна стверджувати, що у першому випадку мова йде про реалізацію (досягнення) національних інтересів як усвідомлених суспільством і політичною елітою потреб, а в другому – про захист вказаних інтересів від тих чи інших загроз щодо їх реалізації.

Важливо також, що в умовах надзвичайного стану процес державного управління забезпечується в межах чинного законодавства, яке проте суттєво обмежує права і свободи громадян. Для нього характерним є також зниження ефективності дії механізмів саморегуляції<sup>12</sup>. Відповідно до положень теорії синергетики системна криза свідчить, що вичерпані ресурси джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси набули переваги<sup>13</sup>. Проте, хоча дезорганізація і створює нові можливості для формування нової організації суспільства, за надзвичайного стану може мати місце деяке звуження можливостей цього процесу, зокрема у разі відсутності відповідних управлінських впливів з боку органів державного управління у напрямках, які мають забезпечити адаптацію суспільства до змін зовнішнього середовища або до змін в самому суспільстві.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від ефективності управлінських рішень. Від цього залежить сталий прогресивний розвиток суспільства, безпека держави та входження її до кола розвинених країн світу. Проте сьогодні в Україні бракує системності та обґрунтованості вказаних рішень, що вже призвело до втрати за останнє десятиріччя половини її економічного потенціалу<sup>14</sup>. Фрагментарність, розбалансованість, внутрішні суперечливості, непослідовність державного управління особливо проявляються при розробці державної політики (зокрема, при визначенні цілей) та у законотворчості. І однією із причин цього є те, що при підготовці і прийнятті управлінських рішень поки що слабо використовуються напрацювання сучасної науки управління, що свідчить про необхідність подолання певної відірваності теорії від практики.

Важливим елементом управлінської діяльності є управлінські технології. Тому для підвищення ефективності підготовки і прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки важливим є впровадження нових технологій державного управління. Як правило, виділяють два основні напрямки удосконалення технологій підготовки і прийняття управлінських рішень<sup>15</sup>:

розвиток методології, яка наближує сучасні напрацювання теорій державного управління та управлінських рішень безпосередньо до управлінців;

розвиток теорії, в якій об'єктом аналізу й удосконалення є основні стадії процесу

<sup>12</sup> Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Право, 1996. - 164 с.

<sup>13</sup> Прангишвили И.В. Системный анализ и общесистемные закономерности. - М.: Синтег, 2000. - 521 с.; Могилевский В.Д. Динамические системы: технологии трансформации и разрушения // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2002. - № 1. - С. 86-99.; Делокоров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика // Общественные науки и современность. - 2000. - № 6. - С. 110-118.

<sup>14</sup> Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лют. 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют.

<sup>15</sup> Шамхалов Ф. Теория государственного управления: Моногр. - М.: Экономика, 2002. - 638 с.; Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях / Сокр.пер.с англ. 15-го изд. - М.: Экономика, 1995. - 335 с.; Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.А.Козбаненко. - М.: Статут, 2000. - 912 с.; Румянцева З.П., Филинов Н.Б., Шрамченко Т.Б. Общее управление организацией: принципы и процессы: Программа для менеджеров "Управление развитием организации" (модуль 3). - М.: ИНФРА-М, 1999. - 336 с.; Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений: Учеб. - М.: Логос, 2000. - 296 с.



розробки управлінських рішень (виявлення проблемної ситуації, оцінка наявних можливостей, розробка альтернатив тощо), які мають розглядатися з системних позицій.

Зауважимо, що другий напрям особливо важливий при обґрунтуванні методологічних основ розробки Стратегії національної безпеки.

Як відомо, в процесі розвитку науки управління відбулося виділення теорії прийняття рішень у самостійну наукову дисципліну, основним предметом якої є дослідження процесу вибору, а центральним актом – вибір людиною одного з варіантів рішень<sup>16</sup>. При цьому значною науковою і практичною проблемою управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки є планування цілей розвитку та розробка відповідної стратегії досягнення вказаних цілей. Це планування охоплює кілька видів управлінської діяльності (визначення цілей, прогнозування, оцінка можливостей, адаптація до середовища та інші). Тобто воно передбачає масштабне охоплення проблеми забезпечення прогресивного розвитку системи. Саме тому стратегія нерозривно пов'язана з політикою, оскільки остання визначає цілі<sup>17</sup> та санкціоновані засоби досягнення цілей<sup>18</sup>, а прийняття тієї чи іншої стратегії – це управлінське рішення щодо реалізації політики<sup>19</sup>.

Має місце чимало спроб синтезу різних типів логічних моделей прийняття рішень: раціональної (акцент робиться на зв'язку між цілями та засобами їх досягнення), правової (акцент робиться на процесі прийняття рішення і його відповідності законодавству), політичної (враховує головним чином фактори політичного характеру), соціально-психологічної (акцент на особистісних і групових факторах впливу)<sup>20</sup>. Чимало дослідників не без підстав пропонують обов'язково враховувати фактор ризику, пов'язаний з прийняттям чи невиконанням (недосягненням цілі) того чи іншого рішення<sup>21</sup>.

Але принципово необхідно акцентувати увагу на тому, що у багатьох випадках ті, хто приймає рішення, вибирають із певної кількості альтернатив, які їм відомі<sup>22</sup>. Тому здебільшого задовольняються не стільки оптимальними рішеннями, а тими, що дозволяють більш-менш досягти поставленої мети (розв'язати проблему). Тобто управлінці (за різних причин) дотримуються так званої концепції вимушеної раціональності. При цьому йдеться про систему рішень в ієрархічній структурі управління, бо, по-перше, прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях, між якими існують взаємозв'язки, а по-друге, як правило, рішення, яке приймається на вищому ієрархічному рівні, надає динаміку та спрямованість

<sup>16</sup> Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений: Учеб. - М.: Логос, 2000. - 296 с.

<sup>17</sup> Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. // Strategic Review. - Winter 1997. - Vol. XXV, No. 1. - PP. 24-37.

<sup>18</sup> Сорос Дж. Криза глобального капіталізму: (Відкрите суспільство під загрозою) / Пер. з англ. Р.Ткачук, А.Фролкін. - К.: Основи, 1999. - 259 с.

<sup>19</sup> Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.; Стратегическое планирование / Под ред. Э.А.Уткина. - М.: Ассоциация "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 440 с.

<sup>20</sup> Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. - М.: МГИМО, 2003. - 528 с.; Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. - К.: Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.; Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. // Strategic Review. - Winter 1997. - Vol. XXV, No. 1. - PP. 24-37.; Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.; Бодрук О.С. Военно-політичні аспекти забезпечення безпеки // Стратегічна панорама. - 2002. - № 2. - С. 65-74.

<sup>21</sup> Могилевский В.Д. Динамические системы: технологии трансформации и разрушения // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2002. - № 1. - С. 86-99.; Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. // Strategic Review. - Winter 1997. - Vol. XXV, No. 1. - PP. 24-37.; Воробьев Ю.Л., Малинецкий Г.Г., Махутов Н.А. Теория риска и технологии обеспечения безопасности (подход с позиций нелинейной динамики). - Ч. I // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 1998. - № 11. - С. 66-41.; Малинецкий Г.Г. Наука о риске и жизнь // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2001. - № 3. - С. 59-71.

<sup>22</sup> Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях / Сокр.пер.с англ. 15-го изд. - М.: Экономика, 1995. - 335 с.



рішенням нижчих рівнів. Сказане повною мірою стосується державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Окрім того, у вказаній сфері на особливу увагу заслуговує дослідження механізму формування суб'єктивної імовірності у процесах прийняття управлінських рішень, бо рішення приймають люди, які мають певні ціннісні орієнтації, а вони не можуть не впливати на прийняття рішення, на що звертає увагу, зокрема, А. Кокошин<sup>23</sup>.

Очевидно, без дослідження та врахування об'єктивно існуючих, стійких, що повторюються, взаємозв'язків між процесами і явищами в управлінні та визначення основних принципів здійснення управлінських процесів, управління втрачає характер науково обгрунтованого процесу. Тому фундаментальну основу розробки управлінських рішень у сфері державного управління складає система закономірностей і принципів здійснення управлінських процесів. Вони є вихідними умовами наукового пізнання і засобами його подальшого розвитку.

Серед закономірностей, що стосуються системного відображення управлінських процесів у державному управлінні, зокрема, виділяють<sup>24</sup>: цілісність системи (у системі виникають якості, якими не володіють її елементи); цілеспрямованість управління (організаційні системи завжди створюються для досягнення певних цілей); ієрархічність (соціальні системи завжди мають ієрархічну структуру); комунікативність (соціальна система не може бути ізольована від навколишнього середовища); упорядкованість (стійкість певним чином орієнтованих елементів системи); історичність (система проходить певні етапи становлення, розквіту та занепаду або перетворення); еквіфінальність (здатність соціальних систем досягати певного стану, який залежить виключно від параметрів системи); стабільність (проявляється у залежності оптимальності рішень від стабільності систем, а остання тим більша, чим менша кількість зв'язків між елементами системи).

Що ж до принципів управління соціальними системами, то загальноприйнятих підходів та правил щодо їх систематизації не існує. Водночас, очевидно, що політичні, економічні, правові, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін функціонування суспільства і держави мають знаходити своє адекватне відображення у процесі забезпечення національної безпеки. Тому дослідження вказаного процесу потребує застосування системного аналізу, з огляду на нагальну необхідність вироблення найефективніших методів планування і прийняття комплексних рішень в усіх сферах забезпечення національної безпеки. При цьому особливого значення набуває успішне вирішення завдання отримання та ґрунтового аналізу різноманітної інформації. І не тільки щодо захищеності від загроз об'єктів управління та умов їх функціонування, а й щодо динаміки тенденцій їх змін.

З огляду на сказане, процес прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки являє собою поєднання тісно взаємопов'язаних політичних, економічних, соціологічних, юридичних, психологічних та інших механізмів, на які

<sup>23</sup> Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. - М.: МГИМО, 2003. - 528 с.

<sup>24</sup> Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.; Шамхалов Ф. Теория государственного управления: Моногр. - М.: Экономика, 2002. - 638 с.; Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях / Сокр.пер.с англ. 15-го изд. - М.: Экономика, 1995. - 335 с.; Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. / Под ред. В.А.Козбаненко. - М.: Статут, 2000. - 912 с.; Могилевский В.Д. Динамические системы: технологии трансформации и разрушения // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 2002. - № 1. - С. 86-99. Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. - К.: Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.; Сорос Дж. Криза глобального капіталізму: (Відкрите суспільство під загрозою) / Пер. з англ. Р.Ткачук, А.Фролкін. - К.: Основи, 1999. - 259 с.; Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.



здійснюють вплив фактори, що характеризують внутрішнє та зовнішнє середовище суспільних відносин, а системний аналіз вказаного процесу має базуватися на таких принципах:

1. Поліцентричності, згідно з яким зовнішнє середовище розглядається як рівнозначна сторона процесу прийняття управлінського рішення. При цьому вказане “середовище” розглядається у досить широкому аспекті, як дуже складний для аналізу об’єкт чи процес, який, залежно від цілей дослідження, в одному випадку є системою, а в іншому – елементом (підсистемою) деякої іншої системи. Наприклад, міжнародна безпека є середовищем (системою), в якому формується національна безпека. Національні цілі розглядається не тільки як результат оцінки ситуації, яка склалася у тій чи іншій сфері національної безпеки, а й як елемент системи національної безпеки;

2. Ієрархії, який передбачає, що спосіб висунення управлінської цілі має бути ієрархічним;

3. Ентропійності. Він зобов’язує чітко структурувати будь-яку управлінську ситуацію за ступенем наявності в ній невизначеності, оскільки специфічною ознакою управлінських ситуацій у сфері забезпечення національної безпеки, як правило, є значна невизначеність як в наявній інформації, так і тенденціях її динаміки (зокрема, в оцінках загроз національним інтересам);

4. Оптимальності, який передбачає кількісну оцінку витрат необхідних ресурсів і результатів реалізації управлінського рішення по кожному варіанту та багатокритеріальну оцінку того, який уявляється кращим;

5. Адекватності мети і результату. Альтернативне рішення не може розглядатися без оцінки його адекватності потрібному рівню захищеності національних інтересів;

6. Адекватності управлінських рішень рівню загроз, який передбачає розробку і розгляд тільки тих альтернатив, які передбачають адекватне реагування на загрози, оскільки перевищувати рівень загроз не можна (можна спровокувати зростання рівня загроз);

7. Багатоваріантності. Прийняття рішення розглядається як результат вибору із деякого списку альтернатив. Тому зусилля мають витрачатися на розробку якомога ширшого кола можливих альтернатив управлінського рішення.

В процесі реалізації вказаних принципів важливим є використання даних усіх галузей наукового пізнання, кожна з яких вирізняє ту чи іншу функціональну сферу національної безпеки та глибоко аналізує всі її специфічні властивості.

Системний аналіз подає механізм процесу прийняття рішення як ієрархічну систему взаємодій інформаційних потоків, аналіз яких необхідно здійснювати у зв’язку із зовнішнім і внутрішнім середовищем, яке є джерелом усієї інформації. Параметри, які характеризують зовнішнє і внутрішнє середовище державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, досить складні, суперечливі, значною мірою мають ймовірний характер. Тому часто їх неможливо оцінити однозначно.

В процесі державного управління у сфері забезпечення національної безпеки роль одного з його суб’єктів завжди виконує той чи інший орган державного управління. Тому будь-яке рішення у цьому випадку є державним. Це принципово, оскільки у такому разі його необхідно розглядати як акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення тих чи інших управлінських відносин (у політичній, економічній, чи інших сферах). Причому вказані акти обіймають і суспільні відносини, пов’язані зі здійсненням управлінських функцій, а саме: упорядкування, регулювання, узгодження, координацію і субординацію. Іншими словами, сюди входить не



тільки виконавчо-розпорядча чи нормотворча діяльність органів державної влади, а вся діяльність з реалізації управлінських функцій, спрямованих на забезпечення національної безпеки

Характерна ознака управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки у їх владній нормативності. Вони є юридичними актами, які пронизують управлінську вертикаль і надають руху механізмові правового регулювання, одночасно пов'язуючи поведінку суб'єктів і об'єктів національної безпеки в тій чи іншій ситуації з тими нормами і соціальними інститутами, які і вбирають у себе такі рішення. Способи ж закріплення цього зв'язку досить різноманітні – від обмежень до однозначних приписів. Ці рішення можуть розрізнятися за джерелами, змістом, правовими формами, обсягом, часом дії та за багатьма іншими ознаками<sup>25</sup>. Звичайно, всебічна класифікація рішень за вказаними ознаками становить самостійний теоретичний інтерес, але у сфері забезпечення національної безпеки принциповими є ті, які знаходять своє відображення у Концепції, Доктрині та Стратегії національної безпеки.

Відомо, що для повсякденного управління суспільством держава розподіляє владу за елементами своєї структури. Звідси випливає диференціація механізму прийняття рішень у сфері забезпечення національною безпекою. В її основі – ієрархія національних цінностей, інтересів і цілей, статусу та компетенції.

Владні відносини завжди включають у себе ту чи іншу систему прийнятих у суспільства цінностей (ціннісних орієнтацій), які дозволяють оцінювати вчинки інших і визначають принципи соціальної ієрархії та основи суспільного життя. Їх ієрархія знаходить своє предметне відображення в ієрархії національних інтересів і є ключовим чинником при прийнятті управлінських рішень у процесі забезпечення національної безпеки. Тому є всі підстави стверджувати, що без наявності певної ієрархії національних інтересів і відповідних цілей було б неможливим існування тієї чи іншої комбінації управлінських впливів (альтернативних рішень), яка має переваги над іншими, а процес вибору рішення не мав би логічного завершення через неможливість віднайти оптимальне рішення.

Таким чином, надання державному управлінню у сфері забезпечення національної безпеки наукового характеру передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, права, соціології, економіки, військових наук та інших) і подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління (прогнозування, стратегічного планування, обґрунтування раціональної структури органів державної влади, розробка сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень та інших). При цьому необхідно використовувати загальнонаукову та проблемно-орієнтовану методологію пізнання з урахуванням специфіки форм, методів і способів державного управління у тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Загалом владні відносини, що виникають з приводу державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, спираються на комплекс засобів і способів їх використання, що мають забезпечити прийняття тих чи інших цінностей усіма членами суспільства. Внаслідок цього в процесі прийняття управлінських рішень у вказаній сфері необхідно вирізнити елементи, які відповідають за формування і регулювання ціннісних орієнтацій і які можуть бути позначені як “статус влади” (це, так би мовити, внутрішній зміст владних відносин). З іншого боку, вказане управління за своєю суттю являє собою

<sup>25</sup> Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.





структуру розподілених владних повноважень між елементами ієрархічної системи державних органів. Тому “статус повноважень” також є його ключовою характеристикою, оскільки на одному рівні компетенції відбувається підготовка інформації, а на другому – її організація.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 4 від 18 жовтня 2004 року)*



*Чижник Ф.Р.,  
Перший проректор Національної  
академії державного управління при  
Президентові України, доктор  
юридичних наук, професор, член-  
кореспондент Академії правових наук  
України, заслужений юрист України*

*Черленяк І.І.,  
докторант кафедри державного  
управління та менеджменту  
Національної академії державного  
управління при Президентові України,  
кандидат фізико-математичних наук*

#### ВІДПОВІДНІСТЬ ФОРМ ПРАВЛІННЯ ТА СХЕМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ МОДЕЛІ “ПАРЛАМЕНТСЬКА КОАЛІЦІЯ БІЛЬШОСТІ-КОАЛІЦІЙНИЙ УРЯД”

Впровадження управлінської схеми „парламентська коаліція більшості-коаліційний уряд” потребує наукової розробки методики забезпечення збалансованого та відповідального розподілу функціональних областей владних та управлінських повноважень, що повинні здійснювати органи та інститути державної влади. Причому рівень розгляду з необхідністю досить жорстко привязаний до конкретики соціо-політичного розвитку країни у відповідний часовий період та історично сформованої бази політико-управлінських традицій. На це вказує ціла низка чинників, які стануть предметом нашого розгляду в основній частині цієї статті. Постановка завдання розробки концептуальної бази впровадження коаліційного уряду сформульована в Посланні Президента України до Верховної ради України у 2002 році 1). Проблема впровадження реально діючої системи “парламентська коаліція більшості-коаліційний уряд” потребує застосування комплексного теоретичного та технологічного підходу, оскільки вона пов’язана з предметом вивчення як політології, так і предметом вивчення теорії державного управління