

**Крук С.І.**

Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

## МЕТОДОЛОГІЯ ПОБУДОВИ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті проведено аналіз наукових основ переваг застосування інституційного підходу як ефективного державного управлінського інструменту у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи в системі державного управління: принципи, суб'єктів, об'єкт, управлінську інституційну діяльність тощо.*

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

**Постановка проблеми.** Термін «державний механізм» активно використовується в науковій літературі економічного, політичного, правового та державноуправлінського спрямування. Так, наприклад, головним у традиційному розумінні для політичної науки є проблема визначення соціально-політичного механізму функціонування сучасного суспільства і держави, можливість його практичного використання з метою оптимальної організації [1]. Особливо актуальним завданням натеper є визначення механізму функціонування системи державної влади, визначення його структури і властивостей як системного явища суб'єктно-об'єктного спрямування. Вважається, що розуміння сутності і закономірностей функціонування цього механізму дозволяє не тільки визначати оптимальний процес функціонування, але й визначати шляхи розвитку системності державної влади. Усе це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості забезпечення національної безпеки певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Слід зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з другого – зовнішньої безпеки. Окремі аспекти державно-правового регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Баку-

менко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторак, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

**Постановка завдання.** Разом із тим необхідно провести комплексне методологічне дослідження інституційного аспекту діяльності системи органів державної влади України у сфері національної безпеки, участі цих органів в її забезпеченні відповідними механізмами державного управління. Все це й становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття «механізм державної влади» або «механізм державного управління» є одними з ключових у теорії державного управління. Воно є надбанням вітчизняної доктрини державноуправлінської науки (див. наукові роботи В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, О. Коротич, В. Корженко, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової та ін. [1–4]). Проте йому передував термін «політичний механізм держави», що закріпився як наукове поняття.

Однак наукова розробка цієї категорії явно недостатня. У наукових виданнях слушно обґрунтовується змішання понять «методи, механізми, технології», «державна апаратура, функції (рішення)» тощо. Тому найчастіше термін «механізм державного управління» трактується доволі широко стосовно різних видів суспільно-політичної діяльності, що дозволяє вкладати різний зміст у це поняття. Конкретизація співвідношень між усіма цими поняттями дозволяє точніше й ефективніше використовувати

поняття-сателіти під час дослідження проблем державного управління.

У зв'язку з цим розгляд поняття «механізм державного управління забезпеченням національної безпеки» передбачає уточнення змісту цього терміна. Так, визначення терміна «механізм» (за свідченням В. Бакуменко [2]) означає: «систему, пристрій, що визначає порядок якогонебудь виду діяльності». Під системою прийнято розуміти упорядковану сукупність функціонуючих елементів, що знаходяться у взаємозв'язку й утворюють певну цілісність. Щодо будь-якого виду діяльності термін «механізм» означає організовану послідовність взаємопов'язаних і цілеспрямованих дій, здійснюваних у певному порядку певними суб'єктами. Крім того, механізм означає систему ідей, інститутів, установ і процедур, що визначаються ними, а також заходів і дій, покликаних певним чином упорядкувати сфери життєдіяльності суспільства або функціонування його окремих структур, забезпечуючи вирішення оперативних і стратегічних завдань.

Важливо, що деякі науковці визначають діапазон дії механізмів (у контексті технічних наук і галузі науки «Державне управління»). Він є крайім широким, а саме: від формування виборних органів влади або узгодження позицій різних політичних акторів до механізмів протидії зовнішнім і внутрішнім загрозам національній безпеці України (див. наукові праці О. Гусарова, Ю. Древалю, С. Домбровської, Н. Нижник тощо [1]).

На відміну від технічних наук, звідки й саме виник термін «механізм», науки суспільного та політико-правового блоку визначають механізми – це не стільки фізичне явище, яке може бути виявлено за допомогою органів почуттів чи за допомогою технічних пристроїв, скільки це сукупність прав та обов'язків, визначені ними зміст і характер діяльності індивідів, груп, спільнот, об'єднань. При цьому в межах наук цього блоку специфіка механізму визначається як та, що полягає в такому: він спирається на державну владу (орієнтується на її поділ і забезпечення балансу між гілками, на нейтралізацію узурпації одна одною). Ця влада передбачає зіставлення панування і підпорядкування між взаємодіючими акторами, в основі її знаходяться примус і право, що висвітлюють легітимність державного управління.

При цьому треба зауважити, що дотепер існує точка зору, згідно з якою самостійна філософсько-правова категорія «механізм держави»

рівноцінна організаційно-технічному поняттю «державний апарат».

Аналізуючи цю категорію, О. Євсюков [3] зазначив таке: поняття механізму, звільнене від метафізичної аналогії, тому стає сутністю об'єкта судження, а також його змістом, що в концептуальному вигляді дозволяє отримати просте твердження: «механізм – не суб'єкт, а радше середовище, за допомогою якого (в якому) реалізуються державні функції на практиці». Держава реалізується за допомогою влади, отже, необхідно наповнити механізм влади дійсним змістом.

У контексті нашого дослідження вважаємо за необхідне навести думку деяких учених [4], які слушно наполягають, що якщо суб'єктивний склад – це тільки система органів державної влади у вигляді законодавчої, виконавчої та судової підсистем, то механізм державного управління включає в себе і так звані силові структури:

- апарат примусу;
- матеріальні засоби державної влади;
- державні установи.

Цікаво, що, характеризуючи категорію «механізм», П. Лисак [4] зауважує, що «механізм» – це не тільки сукупність державних органів, а й структурно оформлена система державного впливу на суспільні процеси. У даному визначенні автором виділяються наступні елементи:

- державні органи;
- публічні служби та корпорації;
- процедури прийняття державних рішень;
- ресурсне забезпечення.

Як зазначають учені [1; 4], механізм – це не тільки спосіб організації, але ще і спосіб функціонування, що виражається у визначенні й обґрунтуванні цілей, створенні й розвитку керуючої системи, покликаної здійснювати в ході управлінського процесу досягнення цілей. У широкому сенсі механізм – це процес узгодженого впливу суб'єктів наявної соціальної дійсності.

Таким чином, можна сказати, що «механізм державного управління» – відносно нова для вітчизняної науки категорія. Нова не в тому сенсі, що вона не використовується в науково-практичному значенні чи, навпаки, застосовується, а в тому, що вона ще не отримала належної розробки. У цьому зв'язку представляється за необхідне в позитивному ключі викласти своє розуміння феномену механізму державного управління, визначивши його сутність і

зміст у контексті механізму державного управління забезпеченням національної безпеки.

Забезпечення національної безпеки досягається проведенням єдиної державної політики через відповідні механізми в галузі гарантування та підтримки такої безпеки, що представляє собою сукупність скоординованих і об'єднаних єдиним задумом політичних, організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційних, спеціальних та інших заходів. 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 і технологій досягнення цих цілей.

Світова практика свідчить про те, що без активної управлінської та регулюючої ролі державних органів влади, управлінських структур та інститутів громадянського суспільства не може бути забезпечений динамічний розвиток, що базується на науково-технічних досягненнях соціально-економічної сфери як виключно важливій галузі життєдіяльності людського суспільства, в якій реалізується політика держави шляхом розподілу матеріальних і духовних благ, забезпечення прогресу всіх сторін суспільного життя, поліпшення положення кожної людини і суспільства загалом.

При цьому державне управління забезпеченням національної безпеки, постійно вдосконалюючись, дозволяє вирішувати або згладжувати гострі кути багатьох суспільно значущих проблем і соціально-політичних конфліктів, що виникають у процесі функціонування сучасної ринкової економіки. Воно виступає необхідною умовою життєздатності та ефективного функціонування всієї соціально-економічної системи країни. Проте сам вираз – «державне управління у сфері національної безпеки» – залишається проблематичним і дискусійним. Пов'язано це з тим, що крім усього іншого, критика державної політики у внутрішній і зовнішній сферах (у середині ХХ століття) була спрямована на її патерналістичну сутність. Проте на початку ХХІ століття важливою стороною формування парадигми державного управління в цих сферах стало покладання відповідальності за систему безпеки, поряд з державою, на приватний сектор і на громадськість, а також на місцеві громади [2], оскільки національна безпека – це

симбіоз державної, суспільної та особистісної безпеки.

З огляду на те, що політика спочатку пов'язана з організацією і проявляється, як правило, в упорядкованій та інституціоналізованій формі, то будь-яке політичне явище або рух так чи інакше набуває вигляду керованого, ієрархічного та стійкого. Інституціоналізація суспільно-політичної діяльності, будучи однією з умов ефективності механізмів державного управління, являє собою процес упорядкування формальних та неформальних правил суспільно-політичних відносин, у межах яких спільна діяльність політичних акторів реалізується за допомогою певних ролей і статусів.

Один із простих, але дуже важливих для аналізу висновків у межах предметного поля (забезпечення національної безпеки) полягає в тому, що державна політика у цій сфері є ніщо інше, як суспільно-політичний процес, який являє собою динамічну єдність, систему суб'єктів та об'єктів, що дозволяє їм реалізувати наявні в них можливості й наміри.

**Висновки.** Стійкість усієї соціально-політичної системи держави, динамізм її розвитку в значній мірі сприяють стабілізації соціальної сфери, згуртуванню різних соціальних верств, груп, етносів, подоланню конфліктів, збільшенню зайнятості населення, підвищенню якості життя, скороченню бідності тощо. Без цього не можна протистояти внутрішнім і зовнішнім викликам та загрозам, забезпечити діяльність політичних, правових і силових структур. На цій підставі можемо стверджувати, що об'єкт національної безпеки, як і суб'єкт, є поліцентричними підсистемами, вони становлять основну сутність, зміст і структуру механізму державного управління щодо забезпечення національної безпеки як специфічного суспільно-політичного процесу.

Грунтуючись на викладеному, можна зауважити, що цей механізм у вузькому сенсі можна охарактеризувати як інституційний засіб досягнення суспільно-політичних цілей, а в широкому сенсі його можна визначити як сукупність різних видів діяльності суспільно-політичних суб'єктів, а також інституційних способів їхніх взаємовідносин, формальних і неформальних правил і процедур, гарантованих міжнародним і національним правом і включених у динаміку практично-політичних відносин, які реалізуються відповідно до національної мети.

**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.

**МЕТОДОЛОГИЯ ПОСТРОЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье проведен анализ научных основ преимуществ применения институционального подхода как эффективного государственного управленческого инструмента в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять следующие элементы в системе государственного управления: принципы, субъектов, объект, управленческую институциональную деятельность и т. п.*

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

**METHODOLOGY OF CONSTRUCTION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

*The scientific framework concerning the advantages of using institutional approach as an effective state management instrument in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following elements of system of this state management: principles, subjects, object, managerial institutional activity, etc.*

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